

OKTATÁSI SEGÉDLET

a határon átnyúló közösségi programok és az európai területi együttműködési csoportosulások létrehozását segítő képzési programhoz

Készítette:

az Echo Nonprofit Network tagjaként működő Echo Innovációs Műhely „A gazdasági és kulturális együttműködést megalapozó és segítő hálózat létrehozása” című Interreg IIIA HUSKUA/05/01/303 program keretében a Pro Professione Alapítvány megbízásából. Témaszám: F041/2007.

www.echoinn.hu



MAGYARORSZÁG
SLOVENSKO
УКРАЇНА
Neighbourhood Programme

A projekt a Magyarország-Szlovákia-Ukrajna Szomszédcsági Programban, az Európai Unió és a Magyar Köztársaság társfinanszírozásával valósul meg

Tartalomjegyzék

1. Ocskay Gyula	Az európai területi együttműködési csoportosulás jogintézményének előzményei és jogszabályi környezete	3.o.
2. Dr. Kulcsár László	Strukturális és Kohéziós Alapok	13.o.
3. Ocskay Gyula	A regionalizmus az Európai Unióban	28.o.
4. Domokos Tamás	A határon átnyúló kezdeményezéseket megalapozó szükségletfeltárás módszertana	36.o.
5. Zugor Zsuzsanna	Az civil szektor részvétele az Európai Unió közösségi kezdeményezéseiben	53.o.
6. Domokos Tamás	Az önkormányzatok szerepe a Közösségi Kezdeményezésekben	63.o.
7. INNOVA	2007 és 2013 között elérhető közösségi Programok	68.o.
8. Dr. Kulcsár László	A projekt tervezés és projektmenedzsment módszerei	83.o.
9. NFÜ	Magyarország – Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködés Operatív Program 2007-2013	109.o.
10. Szanyi Ágnes	A részvételi demokrácia technikái	115.o.

A képzési program tananyaga a tanfolyam hallgatói számára elektronikus formában is megtalálható a www.echoinn.hu honlapon

Kézirat lezárva: 2007. szeptember 15.

1. Az európai területi együttműködési csoportosulás jogintézményének előzményei és jogszabályi környezete

Ocskay Gyula

Előzmények

Magyarország Európai Unióhoz történő 2004. május 1-jei csatlakozásakor a felfokozott várakozásokat szakmai körökben óvatos latolgatások követték. Különösen igaz volt ez a határon átnyúló együttműködések tekintetében, ahol az etnikai kérdésekkel terhes Közép-Kelet-Európában e szerveződések hatékonyságának hagyományosan beépített fékjei működtek.

Az európai tapasztalatok alapján az együttműködések leghatékonyabb, illetve legtöbb sikert ígérő nyilvánulási formája az eurorégió, melynek elődjei jellemzően ikertársulásokként (town-twinning), városok, településszövetségek kapcsolatrendszereként jöttek létre. Az alapítók - egységes jogi szabályozás hiányában - a határ két oldalán szervezeteket (pl. két egyesületet) hoztak létre és csak legfelsőbb szerveik terén lett közös intézményük (mint pl. a magyar-szlovák Neogradiensis Eurorégió esetében, amelynek magyar oldalán a Neogradiensis Régió Egyesület, szlovák oldalán a Région Neogradiensis z.p.o. volt az alapító szervezet).

Az eurorégiók különböző megjelenési formái és eltérő tartalmú működése az intézmény fogalmának kialakulásában is megmutatkozik. A lassan letisztuló, de még korántsem egységes meghatározások egyike szerint az eurorégió olyan határokon átnyúló együttműködést értünk, melyben két vagy több európai ország lakói, önkormányzati szervezeti formában, pénzügyi források megteremtésével, az érintett államok által is elismert hatáskörben, közös érdekeken alapuló gazdasági, szociális, környezetvédelmi és kulturális feladatok megvalósítására irányuló együttműködést folytatnak¹.

Pályázati támogatások

A határmenti együttműködések fejlődésének nagy lökést adott a felülről (top-down) érkező támogatások rendszere (pénzkeret, célok és prioritások meghatározásával), mely az EU Közösségi Kezdeményezések Interreg programja révén indult meg 1990-ben. A program 1994-1999 között Interreg II. néven, majd 2004-2006-ban Interreg III. (ezen belül IIIA-határmenti együttműködések, IIIB-transznacionális együttműködések és IIIC-interregionális együttműködés) megnevezéssel folytatódott tovább.

Az Interreg programot 2007-től az Európai Területi Együttműködés célkitűzés (mint az EU 2007-2013 közötti kohéziós politikának harmadik prioritása²) váltotta fel, mely az eddigiektől eltérő szabályozási környezetet eredményez, és csak közös projektek támogatását teszi lehetővé.

Az európai területi együttműködés célkitűzés az egykori INTERREG közösségi kezdeményezés tapasztalataira épült, és a határok menti régiók együttműködésének támogatására irányul, közös programok, hálózatok kiépítése és tapasztalatcsere révén.

¹ Im. Kruppa, 2003, 57.

² Első prioritás: konvergencia célkitűzés, második prioritás: regionális versenyképesség és foglalkoztatás.

A célkitűzés három elemből áll. Ezek a következők:

1. A határ menti együttműködések programja (Cross-Border Cooperation), az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) finanszírozott Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) és az Előcsatlakozási Eszköz (Instrument for Pre-Accession, IPA).
2. A transznacionális együttműködés programja (Transnational Cooperation).
3. Az interregionális együttműködés és hálózati programok (Interregional Cooperation and Network Programmes).

A határ menti együttműködések jogi szabályozása

A szabályozási rendszer kialakulása

Az együttműködések aktivizálásnak legfőbb akadályozói elsősorban az eltérő közigazgatási és jogrendszerek voltak. Ezen ellentmondások feloldása érdekében először a *nemzetközi jog keretein belül* tettek kísérletet a szükséges jogi alapok megteremtésére.

Az ezzel kapcsolatos legfontosabb dokumentum az 1980. május 21-én, Madridban elfogadott „A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről” szóló Keretegyezmény, melyet Madridi Egyezményként ismerünk³.

Az Egyezmény jelentősége, hogy kiemeli a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek kezdeményezéseit a város- és községfejlesztés, a környezetvédelem, a közösségi infrastruktúra és lakossági szolgáltatások területén, egyúttal mintát mutat az együttműködési szerződések és megoldások kidolgozásához. A szerződő felek kötelezettséget vállaltak, hogy a határon átnyúló együttműködések jogi, közigazgatási nehézségeit közösen oldják meg⁴, valamint fontosabb információkat szolgáltatnak a helyi és regionális hatóságok, valamint az Európa Tanács felé⁵.

Jelentős előrelépés, hogy az Egyezmény *több működési modellt* mutatott be államközi egyezmények⁶, valamint általános, illetve tanácsadói természetű megállapodások létrehozásához⁷.

A Madridi Egyezményhez készült Első Kiegészítő Jegyzőkönyv (1995) még csak elvi alapon támogatta a közjogi, vagy magánjogi jelleggel és döntéshozói jogkörrel rendelkező szervezetrendszerek létrehozását, míg a Második Kiegészítő Jegyzőkönyv (1998) aláíróinak már biztosítaniuk kellett a nagyobb, egymással nem határos területi egységek közötti együttműködést is.

Fenti kezdeményezések ellenére a Madridi Egyezmény gyakorlati alkalmazhatóságának korlátai hamar megmutatkoztak. Ilyen volt pl. a partnerek eltérő szintű központosítottsága, valamint a közigazgatási és jogi rendszerekben lévő különbözőség - vagyis két állam között kiegészítő szerződések sorozatára volt szükség, hogy a regionális és helyi hatóságok képesek legyenek részt venni a közvetlen határon átnyúló együttműködésben.

³ A Madridi Keretegyezményt Magyarország 1992. április 6-án írta alá, és a Magyar Köztársaság Országgyűlése az egyezményt az 1997. évi XXIV. törvénnyel ültette át a magyar jogrendszerbe.

⁴ Madridi egyezmény, 4. cikkely

⁵ Madridi Egyezmény, 6. cikkely

⁶ Államközi mintaegyezmények: 1. A határ menti együttműködés elősegítéséről, 2. A határ menti területi konzultációról, 3. A helyi határ menti konzultációról, 4. A helyi hatóságok közötti szerződéses határ menti együttműködéséről, 5. A helyi hatóságok közötti határon átnyúló együttműködés szerveiről.

⁷ Keretmegállapodások: 1. A határ menti helyi közügyek vitelében való együttműködésről, 2. A határ menti együttműködést szolgáló magánjogi szervezetek létrehozásáról, 3. A határ menti helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti beszállítások vagy szolgáltatások nyújtásáról (magánjogi és közjogi típusú megállapodás), 4. A helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti határ menti együttműködési szervezetek létrehozásáról

A nemzetközi jog alapján létrehozott szerződéstípusok

A határ menti együttműködések gyakorlati megvalósítása során a tevékenységek típusának, szintjeinek és tartalmának megfelelően az alábbi jellegzetes szerződési formák kerültek kialakításra⁸:

Nemzetközi keretszerződések, egyezmények

Ezen egyezmények különböző állami szinteket érintenek (pl. államok és régiók, régiók és provinciák, régiók és helyi hatóságok, önkormányzatok és önkormányzatok közötti együttműködések). Jellemző példája a Helsingfors Egyezmény (1962) és az Európa Tanács Madridi Keretegyezménye.

Országos hatóságok két- és háromoldalú szerződése

Az 1970-es évektől a kormányok államközi bizottságokat állítottak fel, hogy az együttműködések számára speciális szerveket (pl. ad hoc munkaszerveket) hozzanak létre. Ezen bizottságok általános céljai között szerepelt a szállítási infrastruktúra, közlekedési fejlesztésekben való együttműködés, a területi szervek határon átvélt együttműködéséhez szükséges jogi, gazdasági stb. feltételek megfogalmazása, valamint a felek együttműködése a közszolgáltatások (pl. oktatás és képzés, vízügy és szennyvíztisztítás) ellátása területén.

Jellemző magyar példája e szerződéseknek a Szlovák–Magyar Kormányközi Vegyes Bizottság⁹.

Országos hatóságok közötti megállapodások, regionális intézmények bevonása

Ezen jogi formák megkötésének legfőbb akadálya volt, hogy az országos szint alatti hatóságok országonként eltérő hatáskörrel voltak felruházva. A szövetségi államokban (pl. Ausztria) az országos szint alatti hatóságok (Land) minősített hatalommal vannak felruházva, amely alapján nemzetközi megállapodásokat köthetnek külföldi országos hatóságokkal, államokkal. A központosított államokban (pl. Franciaország) a helyi és/vagy regionális szervezetek nemzetközi egyezményeihez állami jóváhagyás szükséges. Számos európai országban azonban (pl. Magyarország) a regionális és helyi hatóságok nemzetközi szerződéseket nem köthetnek.

Jellemző példa az 1991-ben létrejött német–holland egyezmény, amely a határon átnyúló együttműködésben részt vevő regionális és helyi szerveket feljogosítja köz- vagy magánjogi szerződések megkötésére.

Regionális és helyi szintű megállapodások

Többször előfordult, hogy az egyenlő szinten elhelyezkedő regionális és helyi intézmények szabályzatokat és munkaszerveket írtak alá, melyek többsége nem rendelkezett nemzetközi jogi alappal (pl. Alpok–Adria Európai régió). A tagok jellemzően hosszú távú együttműködési kötelezettséget vállaltak speciális témákban (pl. szállítás, környezetvédelem, turizmus).

Néhány esetben a szerződéseket, megállapodásokat a kormányok támogatásával, máskor a központi kormány formális jóváhagyása és támogatása nélkül kötötték. A határon átnyúló együttműködések közösségi támogatási programjait követően azonban ezek a szervezetek arra törekedtek, hogy – saját jogrendszerük adta lehetőségeiken belül – jogi személyiséggel rendelkező szervezeteket hozzanak létre.

A határon átnyúló együttműködések közösségi jogi szabályozása

⁸ Orova Márta felosztása nyomán, Orova Márta: A határon átnyúló együttműködések nemzetközi jogi keretei, Hidak vagy sorompók, Stratégiai Kutatások-Magyarország 2015, 64.o.

⁹ A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átvélt együttműködéséről szóló, Budapesten 2001. április 23-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről szóló 200/2001. (X.20) Korm. rendelet alapján

Az Európai Bizottság az európai határ menti régiók szerepének felismerése mellett 1981-ben megfogalmazott egy ajánlást a határon átnyúló regionális fejlesztések koordinálására. Ezt követte az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) szabályozása, melyben a határ menti együttműködések támogatása már célterületként jelent meg.

Az Európai Parlament 1988-ban megalkotta Regionalizációs Közösségi Chartáját, amely felszólította a tagállamokat, hogy támogassanak minden szintű, de különösen a régiók közötti nemzetközi, határon átnyúló együttműködést, mely a regionális fejlesztési programok és a peremterületek akcióprogramjainak koordinálásában, valamint a határterületekre vonatkozó, határokon átnyúló programok közös kidolgozásában nyilvánult meg.

Új lehetőségeket nyitott az Európai Bizottság 2005 júliusában közzétett, az új programozási időszak kohéziós politikájának prioritásait tartalmazó Közösségi Stratégiai Irányelvek¹⁰ című dokumentum. Az Irányelvekbe foglalt európai területi együttműködés megvalósulását több új közösségi jogszabálytervezet is támogatta. Ilyen volt a Határ menti Együttműködés Európai Csoportja létrehozásáról (European grouping of Cross-border cooperation, EGCC) szóló rendelettervezet is, melynek neve a területi hatály utolsó pillanatban történő kiterjesztése miatt¹¹ „Európai Területi Együttműködési Csoportosulásra”-ra (European grouping of territorial cooperation, EGTC) változott¹².

A téma időszerűségét bizonyította, hogy a tervezetek közül ez vált a legfontosabbá és iránymutatóvá. Tárgyalását és bizonyos módosításainak átvezetését követően az Európai Parlament és a Tanács 2006. július 5-én hozott, 1082/2006/EK számú rendeletével (a továbbiakban: Rendelet) elfogadta az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló jogszabályt.¹³

A rendelet elsőrendű célja egy egységes szabályozás létrehozása volt, mellyel a határon átnyúló együttműködések eltérő jellegű, bizonytalanul működő, jellemzően nemzetközi jogi alapokra épülő struktúrájának felváltására került sor.

A határon átnyúló együttműködések nemzetközi jogi és közösségi jogi környezetének sajátosságait az alábbi táblázat mutatja.

Nemzetközi jog szerinti szerveződések	Közösségi jog szerinti szerveződések
Klasszikus nemzetközi jogi alapok	Közösségi jogi alapok
Top-down szerveződés	Bottom-up (~grassroots) szerveződés
Jogi ajánlások és két-, vagy többoldalú államközi megállapodások együttesen	Egy közösségi és egy tagállami jogszabály együttesen
Különböző jogi modellek jogi kötőerő nélkül	Egységes jogi keret, kötelező erővel
Bizonytalan működés az eltérő jogi környezetekben	Eltérő jogi környezetre közösen alkalmazható rugalmas jogi keret
Az állam kibújási lehetősége a szabályozás alól	Kötelezően alkalmazandó közösségi szabályozás
Nemzetpolitikai, etnopolitikai konfliktusok	Szakmai, szakpolitikai konfliktusok
Nem összehasonlítható modellek	Egységes, összehasonlítható modellek
Jellemző példa: Madridi Egyezmény (Területi Önkormányzatok és Közigazgatási	Jellemző példa: 1082/2006/EK számú EK rendelet (Az európai területi együttműködési Csoportosulás

¹⁰ Címe: Kohéziós politika a növekedés és a foglalkoztatás támogatására: közösségi stratégiai iránymutatások a 2007–2013 közötti időszakra.

¹¹ COM [2004] 496 final [11689/04 REGIO 6 CADREFIN 26] – A területi hatály a határ menti részeken kívül az interregionális és a transznacionális együttműködésekre is kiterjedt.

¹² A rendelettervezet személyi hatálya csak az Európai Unió tagállamaira terjed ki, vagyis a csatlakozásra váró országokkal és az Unión kívüli országokkal való együttműködésre nem vonatkozik.

¹³ Magyarország az elsők között volt Európában, akik a Rendeletnek megfelelően létrehozták saját belső jogszabályukat. Hazánkban 2007. július 09-én került elfogadásra az európai területi együttműködési Csoportosulásról szóló 2007. évi XIXC. Törvény.

<p>Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Egyezmény, Európa Tanács 1980. május 21. Madrid)</p>	<p>lásról szóló Rendelet, Európai Parlament és a Tanács, 2006. július 05.)</p>
---	--

A Rendelet rövid tartalmi áttekintése

Az EGTC jogi személy, a Csoportosuláshoz való csatlakozás önkéntes. Tagjai lehetnek az Európai Unió tagállamai, regionális hatóságok, helyi hatóságok, közjogi intézmények, illetve a felsorolt szervezetek által alkotott társulások.

A tagoknak legalább két EU-tagállam területén kell elhelyezkedniük. Nem uniós, ún. "harmadik állam" nem lehet az EGTC tagja, azonban regionális vagy helyi hatósága, közjogi intézménye, külön jogi felhatalmazás alapján igen.

A Csoportosulásnak képesnek kell lennie mind a Közösség által társfinanszírozott együttműködési programok (ERFA, Strukturális Alapok), mind a tagállami szinten kezdeményezett programok keretében az együttműködés menedzselésére, végrehajtására. Ezáltal lehetőség nyílik a résztvevők igényeinek megfelelő területi együttműködés kialakítására, másrészt a Közösség is lehetőséget nyer a közösségi pénzalapoktól független együttműködési programok monitoringjára.

Fontos előrelépés, hogy az EGTC a területi együttműködés mindhárom – határokon átnyúló (cross-border), transznacionális (transnational) és interregionális (interregional) – formája esetében alkalmazható, vagyis ilyen együttműködést megvalósító partnerek is életre hívhatják.

Alapítás

A Csoportosulásra a Rendelet, a Csoportosulást létrehozó Egyezmény, a Csoportosulás Alapszabálya, valamint (a Rendelet rendelkezései által nem, vagy csak részben szabályozott kérdésekben) azon állam jogszabályai vonatkoznak, melyben a Csoportosulás székhelye található.

A tagoknak a Csoportosulásban való részvétel szándékáról értesíteniük kell azt a tagállamot, melynek nemzeti joga alá tartoznak. Az adott tagállam nemzeti jogára, közérdekére, vagy a közrendre való hivatkozással – alapos indoklás mellett – megakadályozhatja az EGTC-k megalakulását.

A Csoportosulás második legfontosabb dokumentuma az EGTC létrehozását rögzítő, tagok által egyhangúlag elfogadott Egyezmény. Az Egyezménynek tartalmaznia kell az EGTC megszűnésének feltételeit, illetve a megszűnésre vonatkozó szabályozást, elejét véve az esetleg hosszú ideig működésképtelen Csoportosulások vegetálásának.

Szervezeti felépítés és feladatok

Az EGTC-nek rendelkeznie kell Közgyűléssel és egy, a képviseletét ellátó igazgatóval, de az Alapszabály más szervek felállításáról is rendelkezhet. A tagok képviseletét ellátó Közgyűlés kötelező léte fontos előrelépés, mivel számos eurorégió nem rendelkezik ezzel a szervvel.

A Csoportosulás a tagok által az Egyezményben ráruházott feladatokat látja el, természetesen a Rendelet keretein belül. A feladatoknak elsősorban a gazdasági, társadalmi együttműködés megerősítését célzó területekre kell összpontosulnia.

Pénzügyi kérdések

A Rendelet a közösségi pénzalapokkal összefüggő, illetve általános pénzügyi felelősségre koncentrálni, valamint általános szabályokat fektet le az EGTC-k gazdálkodására és pénzügyi kimutatásaira vonatkozóan. Amennyiben a Csoportosulás vagyona nem elegendő pénzügyi kötelezettségei teljesítésére, ak-

kor a Csoportosulás tagjai korlátlanul felelnek, kivéve, ha ezt (mint például Magyarországon az önkormányzatok korlátolt, azaz vagyoni hozzájárulásuk mértékéig terjedő felelőssége esetében) nemzeti jogszabály kizárja. A hozzájárulás mértékét és módozatait az Alapszabálynak kell tartalmaznia.

A magyar nemzeti jog szerinti szabályozási rendszer

Magyarországon a határ menti együttműködések kialakításában - köszönhetően az európai szintű önkormányzati törvénynek¹⁴ - kiemelkedő szerepet játszanak a helyi önkormányzatok. A velük szemben támasztott alapkövetelményeket uniós szinten a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája¹⁵ határozza meg, melynek rendelkezései beépültek a magyar Alkotmány szabályai közé¹⁶.

A szabályozás értelmében "a helyi önkormányzat szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekei képviselete és védelme céljából területi, valamint országos érdekképviseleti szervezetbe tömörülhet, feladat- és hatáskörében együttműködhet külföldi helyi önkormányzattal, beléphet nemzetközi önkormányzati szervezetekbe. A külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozásról a képviselő-testület minősített többséggel dönt, mely döntés az Ötv. 10. § (1) bekezdés f) pontja értelmében a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik"¹⁷.

A régiók tekintetében ugyancsak jogszabály¹⁸ hatalmazza fel a regionális fejlesztési tanácsokat, hogy megállapodást köthessenek külföldi régiókkal, illetve részt vegyenek nemzetközi együttműködésekben. Mivel a Magyar Köztársaságban nemzetközi szerződést csak az Országgyűlés, a Kormány és a Köztársasági Elnök köthet, ebből következően a magyar helyi önkormányzatok, régiók csak magánjogi kérdésekben dönthetnek szabadon, ekkor is pénzügyi lehetőségeik függvényében.

Nemzetközi kitekintésben a helyi önkormányzatokat érintő, jelenleg hatályban lévő, határon átívelő együttműködésről szóló megállapodások közül az Ukrajna Kormányával 1997-ben¹⁹, valamint a Szlovák Köztársaság Kormányával 2001. április 23-án kötött, „A helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átnyúló együttműködéséről” szóló kétoldalú megállapodásokat kell megemlíteni.

Ugyancsak idetartozik a Madridi Keretegyezmény kérdése is azzal a megjegyzéssel, hogy a két Kiegészítő Jegyzőkönyv aláírása és ratifikálása jelenleg nincs napirenden Magyarországon. Ehhez ugyanis a helyi önkormányzatoknak nemzetközi jogalanyiságot kellene biztosítani, amely – többek között – az Alkotmány módosítását tenné szükségessé.

A határ menti együttműködés kérdése az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (OFK)²⁰ tartalmi elemeként került be a fejlesztéspolitikáról szóló parlamenti előterjesztésbe, majd a 2005. december 19-én elfogadott országgyűlési határozatba. A határozathoz csatolt OFK-vitaanyagról hamar kiderült, hogy bár több ponton érinti a határ menti együttműködés kérdését, nem taglalja az eurorégiók, mint sajátos szervezetek kérdését, és nem hívja fel a figyelmet az EU-ban egyre inkább terjedő eurorégiók fontosságára, valamint az azokhoz való csatlakozás szükségességére.

E helyett általánosan szól a határokon átnyúló kapcsolatok jelentőségéről, és kiemeli, hogy Magyarország határ menti térségei többnyire elmaradott területek, melyek fejlesztésében a határ menti térségi funkció fontos szerepet játszhat. Jelzi, hogy a határ menti fejlesztések fontos dimenziója a határon túli magyarok szervezeteivel, intézményeivel való együttműködés erősítése, a közös nyelv, illetve kultúra kínálta előnyök hasznosítása.²¹

¹⁴ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Törvény (vagyis a magyar önkormányzatok határon túli együttműködésének lehetősége már a Madridi Keretegyezmény aláírása, vagyis 1992 előtt biztosítva volt!)

¹⁵ Elfogadva: 1985. október 15., Strasbourg.

¹⁶ Kihirdette: az 1997. évi XV. Törvény.

¹⁷ Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés h) pontja és az Ötv. 1. § (6) bekezdés c) pontja szerint.

¹⁸ A területfejlesztésről szóló 1996. évi XXI. törvény 17.§-a.

¹⁹ Kihirdetette: a 68/1999. (V. 21.) Korm. Rendelet.

²⁰ 96/2005. (XII.25.) OGY határozat az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióról. Kihirdetve a Magyar Közlöny 168. számában.

²¹ Im. OFK2:59–60

A háttérben megbújó európai színvonalú jogi szabályozás, valamint az OFK-ban megfogalmazott általánosságok ellentmondásai között új lendületet adott a hazai szabályozási rendszernek, hogy Magyarország egyike volt azon uniós országoknak, amelyek a Rendelet megalkotását követően, a kötelezően (2006. augusztus 1-jétől egy éven belül) előírt tagállami szabályozást időben végrehajtotta, és ennek keretében létrehozta az európai területi együttműködési csoportosulásra vonatkozó hazai jogszabályt.

A Magyar Országgyűlés, a Kormány (azon belül is az önkormányzati és területfejlesztési miniszter) által, 2007. május 4-én benyújtott törvényjavaslatot sürgősségi módban tárgyalta, majd 2007. június 25-én elfogadta. Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. Törvény (a továbbiakban: Törvény) a Magyar Közlöny 91. számában jelent meg, és a Rendelettel összhangban 2007. augusztus 1-jén lépett hatályba²².

Mivel a jogszabály az európai területi együttműködési csoportosulással egy, a magyar jogrendszerben eddig ismeretlen jogintézményt honosított meg, a törvényalkotók keretjogszabályt hoztak létre, melyet gazdasági és intézményi tekintetben - szándékaik szerint - majd a jogalkalmazók töltenek meg tartalommal.

A magyar jogszabály megalkotása azonban még nem elég az EGTC-szervezetek tényleges megalakításához. A gyakorlati megvalósításhoz szükség van a társtagállamok ugyanilyen vonatkozású jogszabályalkotására is, melyek létrehozása azonban várat magára. A magyar-szlovák eurorégiók tekintetében reményt keltő, hogy a szlovák fél részéről a nyáron egy törvénytervezet²³ látott napvilágot, melynek parlamenti tárgyalására várhatóan 2007. októberében kerül sor.

A magyar szabályozás néhány eleme

Tartalmilag a magyar szabályozás alábbi néhány eleme érdemel figyelmet²⁴:

Területi, személyi hatály

A területi hatály a magyarországi székhelyű Csoportosulásokra és a külföldi székhelyű Csoportosulásban a magyar jog szerinti tag részvételére vonatkozik.

A személyi hatály a Rendeletet követi, mely személyi kör meghatározása a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. Törvény (Kbt.) vonatkozó ajánlatkérői kört fedi le. Érdemes megjegyezni, hogy miközben az együttműködésnek – a vonatkozó jogszabályok megléte esetén - harmadik ország jogalanyai is tagjai lehetnek, maga a harmadik ország erre nem jogosult.

Alapítás

A Csoportosulás Egyezményvel és Alapszabállyal együtt, önkéntesen hozható létre. A létrejövő szervezet tevékenysége sokrétű lehet, így például programvégrehajtóként management szervezetként (pl. Irányító Hatóság), vagy projektvégrehajtó (ún. „vezető partner”), vagy kizárólag hazai források felhasználásával projektársaság formában, illetve tartalommal működhet.

Bármely tevékenységi formát is választja – figyelembe véve az önkormányzatokat érintő felelősségi rendszert – a Csoportosulás magyar önkormányzati tagjai csak korlátozott felelősséggel vehetnek részt a munkában.

²² Figyelemreméltó, hogy a hazai EGTC-szabályozást megelőzve, 2007. január 27-én magyar-román-szlovák-ukrán eurorégiós Csoportosulás jött létre Fehérgyarmaton Ung-Tisza-Túr Európai Területi Együttműködési Csoportosulás néven. A korai alapítás azt mutatja, hogy az EGTC jogintézménye iránt várhatóan nagy lesz az érdeklődés, ám a szabályozás kiforrotlansága és keretjellege minden bizonnyal sok buktatót rejt majd még magában.

²³ Návrh, ZÁKON, z..... 2007, o európskom zoskupení územnej spolupráce a o doplnení zákona č. 540/2001 Z. z. o štatnej štatistike v znení zákona č. 215/2004 Z. z.

²⁴ Az elemzéshez felhasználva: T/2934. számú törvényjavaslat az európai területi együttműködési Csoportosulásról, Budapest, 2007. május

Az Alapszabály elkészítéséhez figyelembe kell venni a Rendeletet, a Törvényt és a Felek által kötött Egyezményt. A létrejövő szervezet a Ptk szerinti *gazdálkodó szervezet*²⁵ (a jogi személyek között önállóan nincsen nevesítve), mely egyúttal közhasznú szervezetté is minősíthető²⁶.

A szervezet bejegyzése a székhely szerinti tagállam joga szerint történik. Ez a nyilvántartásba vételi eljárás Magyarországon nemperes eljárás keretében, egyelőre a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékességébe tartozik. Amennyiben a Csoportosulások nagyobb számban jönnek létre, a bejegyzések nagy valószínűséggel megyei szintre kerülnek le (a bejegyzés természetesen ekkor is jogi képviselő útján történik).

A nyilvántartásba vétel napjától a Csoportosulás jogi személy.

A Csoportosulás létrehozhat további szervezeteket is, melyeknél elsősorban arra kell figyelni, hogy a felelősségi rendszer részletesen ki legyen dolgozva. Ebben az esetben a gyakorlat fogja megválaszolni, hogy a szervezet (leányvállalat, illetve fiókszervezet) a részes tagállamok, illetve harmadik tagállam területén milyen feltételekkel, milyen jellegű tevékenységet folytathat.

A Csoportosulás megalapítását követően a korábban működő eurorégiók ugyanazon szervezeti formában és tartalommal működhetnek tovább. Két eurorégióknak azonban csak akkor éri meg egymás mellett párhuzamosan dolgozni, ha mindezt alapos gazdasági, hatékonysági elemzéssel támasztották alá. E tekintetben továbbgondolásra érdemes a két szervezet közös munkaszervezetének lehetősége, tevékenységük pénzügyi elkülönítése s mindezek kellő jogi megalapozása. A két szervezetben való gondolkodás azért is fontos, mert például egyes tevékenységet korlátozott felelősségvállalású szervezetek nem végezhetnek, így amennyiben az egyik szervezet nem tud az adott projektekre pályázni, addig a másik szervezet nagy valószínűséggel megfelel majd a kiírás feltételeinek.

Gazdálkodás

A Csoportosulás tagjai a vagyoni és tulajdoni viszonyokról egymás között állapodnak meg. A Csoportosulás az Egyezményben meghatározott cél érdekében önállóan gazdálkodik, és Alapszabályban rögzített vállalkozási tevékenységet is végezhet.

Felügyelet, gazdálkodás

A Csoportosulás, mint jogi személy felett a törvényességi felügyeletet az ügyész gyakorolja, míg a Csoportosulás gazdálkodásának ellenőrzésére az Állami Számvevőszék jogosult. Közösségi források felhasználása esetén a felügyeletet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) végzi.

²⁵ Ptk. 685.§ c) pontjának első mondatának, valamint a Csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XL. Törvény (Cstv.) 3.§ (1) bekezdés a) pontjának módosításával

²⁶ A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. Törvény 2. § (1) bekezdésének i) pontjának beiktatásával

Megszűnés, megszüntetés

Bár a Csoportosulás több módon is megszűnhet, az mindegyik esetben egységes, hogy csak jogutód nélkül, végelszámolás formájában szűnhet meg (kivéve a fizetéseképtelenséget, amikor is csődeljárás következik).

A jogutód nélküli megszűnés oka egyértelmű: a közösségi pénzek felhasználásának és az azokkal történő elszámolás biztonságának fokozása, a felelősség közös projektek kapcsán történő konkretizálása.

xxx

A szövegben előforduló fontosabb jogi fogalmak magyarázata:

Nemzetközi jog: azon magatartási szabályok összessége, amelyek a nemzetközi jog alanyai, elsősorban az államok közötti jogi kapcsolatok rendezését szolgálják. Megalkotására államok, nemzetközi szervezetek, önrendelkezési jogot érvényesítő népek és nemzetek jogosultak.

Közösségi jog: az Európai Unió saját, autonóm jogrendszere, amely az elsődleges jogforrásokat (alapító szerződések és azok módosításai), valamint a másodlagos jogforrásokat (rendelet, irányelv, határozat, vélemény, ajánlás) foglalja magában. Formai szempontból része a nemzetközi jognak, de számos olyan elemet is tartalmaz, mely idegen a hagyományos értelemben vett nemzetközi jogtól. Tartalmi szempontból a közösségi jog a tagállamok közös belső joga, és nem államok közötti jog.

Nemzetközi szerződés: "egybeeső akaratok kifejeződése, mely akaratok kettő vagy több nemzetközi jogalanytól származnak, és célja joghatás elérése a nemzetközi jog szabályai szerint". (Paul Reuter nyomán)

Aláírás: nemzetközi megállapodások meghatalmazott személy vagy eleve erre feljogosított személy kézjeggyel történő ellátása. A megállapodás vagy az aláírás révén lép hatályba, vagy szükséges a ratifikáció is.

(Az aláírást megelőzi a parafálás. Ez utóbbi szerepe, hogy a tárgyalásokat követően kialakult megállapodás szövegének minden oldalát kézjeggyel lássák el. Ha a konferencián túl sok a résztvevő, csak a jegyzőkönyvet látják el kézjeggyel. Ez jogilag még nem aláírás, és az államok nem is tekintik magukra nézve kötelezőnek, csak a létrejött szöveget véglegesítik vele.)

Ratifikáció: az adott állam belső joga szerint erre hivatott szervtől származó utólagos hitelesítés, amely az aláírás megerősítéseként szolgál. Magyarországon az Országgyűlésnek és a Köztársasági elnöknek van ratifikációs joga. Ez a hatályba lépés előfeltétele. A ratifikációval az adott szerződést vagy megállapodást az ország jogszabályai közé iktatják, nemzeti nyelven a szövegét kihirdetik és hatályba léptetik.

Hatályba lépés: Időpont (időhatár), vagy esemény, melytől egy jogszabály, szerződés az adott területi hatályon belül minden személy, szervezet tevékenységére, működésére kötelező erővel bír. Esemény: többszörös megerősítési (ratifikálási) követelmény, pl.: 4 ratifikációt kíván meg, mielőtt hatályba lép. Időpont (időhatár): pl. 1 évvel a kihirdetés után lép hatályba.

A hatályba lépés egyéb esetei is előfordulhatnak. Így pl. bár a jogszabály, szerződés nincs még hatályban, a ratifikáció előtt mégis alkalmazzák (Isd. a Magyar Köztársaság – Európai Unió közötti Európa Szerződés egyes részei), vagy a másik esetben hatályba lép ugyan, de egyes részeit egy későbbi időponttól alkalmazzák (pl. a Csoportosulásról szóló Rendelet, melynek rendelkezéseit - a 16. cikk kivételével - egy évvel később kellett alkalmazni.)

Források:

1. Kaiser Tamás: A horizontális europaizáció és a határ menti együttműködések, Stratégiai kutatások-Magyarország 2015, Hidak vagy sorompók, Új Mandátum Könyvkiadó, 2006
2. Orova Márta: A határon átnyúló együttműködések nemzetközi jogi keretei, Stratégiai kutatások-Magyarország 2015, Hidak vagy sorompók, Új Mandátum Könyvkiadó, 2006
3. Hegedűs Dániel: Új elemzések, új lehetőségek a határokon átnyúló európai együttműködés szabályozásában – Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás a magyar nemzetpolitika nézőpontjából, Európai Tükör, XII. évfolyam, 3. szám, 2007. március
4. Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulásról – törvényjavaslat, 2007
5. Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény, kihirdetve a Magyar Közlöny 2007. évi 91. számában,
6. Návrh, ZÁKON, z..... 2007, o európskom zoskupení územnej spolupráce a o doplnení zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení zákona č. 215/2004 Z. z.
7. Hegedűs Dániel: A határokon átívelő együttműködés nemzetközi jogi háttere I., Multilaterális keretek és a Magyar Köztársaságot érintő kelet-közép-európai bilaterális együttműködési formák áttekintő elemzése
Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Műhelytanulmány 19. 2006

2. Strukturális és Kohéziós Alapok

Kulcsár László

A szubszidiaritás eredete

„Amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt hatáskörükből kivenni, és a közösségre bízni tilos. Éppígy mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és benne rejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat.”

XI. Pius pápa: Quadragesimo Anno 1931. Pápai Enciklika. (Beran – Lenhart: Az egyház társadalmi tanítása. Szent István Társulat. Budapest. 2005. 236. o.)

Az Európai Unió

Az első lépések

A tartós békét célzó európai integráció a második világháború után vált valósággá. 1950. május 9-én Robert Schuman francia külügyminiszter – Jean Monnet előkészítéssel megbízott szakértő ötlete alapján – történelmi nyilatkozatában javasolja Franciaország és Németország szén- és acéltermelésének egyesítését más európai országok felé is nyitott szervezet keretein belül. Négy ország válaszol a felhívásra. Így Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Olaszország létrehozza az első európai közösséget, az Európai Szén- és Acélközösséget. 1957-ben ez a hat ország elhatározza, hogy közös piacot hoz létre, és aláírja az Európai Gazdasági Közösséget.

Kilenc ország csatlakozik hozzájuk: 1973-ban Anglia, Dánia és Írország, 1981-ben Görögország, 1986-ban Portugália

Az 1992-es Maastrichti Szerződés

alapján az EGK-ból három pilléren nyugvó Európai Unió lesz:

- az első pillér - melyet az Európai Közösségek alkotnak - lehetővé teszi, hogy a közösségi intézmények 17 területen (egységes belső piac, közlekedés, piaci verseny, egységes valuta, munkaügy, oktatás, kultúra, egészségügy, fogyasztás, kutatás, környezetvédelem, mezőgazdaság stb.) együtt intézzék a közös politikát a gazdasági és szociális kohézió erősítése céljából;
- a második pillér lehetővé teszi a tagországok számára, hogy közösen lépjenek fel a kül- és biztonságpolitika terén;
- a harmadik pillér (rendőri és bírói együttműködés bűnügyi esetekben) lehetővé teszi, hogy a 15 tagország rendőri és bírósági szervei együttműködjenek a belső biztonság megerősítése érdekében.

Az Amszterdami Szerződés

Az 1997. október 2-án aláírt és 1999. május 1-jén életbe lépő Amszterdami Szerződés előrelépést jelent az állampolgárok jogainak (nevezetesen az alapvető jogok védelme), a biztonsági és igazságügyi együttműködés (a Schengeni Egyezmény joganyagának Európai Unió hatáskörébe való utalásával), a közös kül- és biztonságpolitika (létrehozva e politika fő képviselői tisztségét), valamint a demokrácia megerősítése területén. A szerződés megnöveli azon kérdések számát, ahol a tagállamok egyhangú szavazatára van szükség az Európai Unió Tanácsában, az Európai Parlamentnek pedig megnőtt a szerepe a döntéshozatalban. Az Amszterdami Szerződés fokozza a fogyasztók védelmét, célul tűzi ki a környezetvédelem tartós és alapos fejlesztését, a munkaüggyel új hatáskört rendel az Európai Unióhoz, megerősíti az esélyegyenlőségre és a kirekesztés elleni küzdelemre vonatkozó szociálpolitikát.

A Nizza-i Szerződés

A Nizza-i Szerződés a bővítéssel kapcsolatos intézményi és eljárási reformokat léptette életbe 2003-februárjában.. Ennek megfelelően Magyarország, Csehország, Belgium és Görögország 12-12 szavazattal rendelkezik.

Schengeni Egyezmény

A tizenöt EU-tagországból tizenhárom írta alá 1985-ben, illetve 1990-ben elfogadott Schengeni Egyezményt, mely lehetővé teszi a személyek szabad mozgását ezen országok között, és összehangolja a más országokból érkezők ellenőrzését. Nagy-Britannia és Írország nem kívánta megszüntetni az EU-n belüli határainak ellenőrzését.

Az Európai Uniónak saját közösségi intézményei vannak:

- Európai Tanács (állam-, és kormányfők);
- Európai Parlament, melynek tagjait az állampolgárok általános választáson, közvetlenül választják meg;
- Európai Bizottság;
- Európai Bíróság;
- Európai Számvevőszék;
- Gazdasági és Szociális Bizottság;
- Régiók Tanácsa;
- Ombudsman.

Az Európai Uniót jelképekkel azonosítják:

- zászló: a kék alapon tizenkét sárga csillag Európa népeit jelképezi. A kör alakú elrendezés pedig az egység szimbóluma. A 12 csillag a tökéletességet és nem a tagországok számát jelképezi, száma állandó.
- himnusz: az Örömhála, Ludwig van Beethoven IX. szimfóniájának a negyedik tétele;
- ünnep: május 9. Európa Nap a Schuman-nyilatkozat emlékére;
- egységes valuta: euró.

A Strukturális Alapok

Az Európai Unió tagállamai közötti regionális különbségek csökkentése, a gazdasági és társadalmi kohézió elősegítése céljából fejlesztési alapokat hozott létre Strukturális Alapok néven. Az Alapok hozzájárulást nyújtanak fejlesztési programok végrehajtásához annak érdekében, hogy egyének és csoportok számára lehetővé váljon a társadalmi és gazdasági szerepeik aktív ellátásához szükséges képességek fejlesztése, továbbá az elmaradott régiók külön támogatásban részesüljenek, hogy életszínvonaluk az EU fejlettebb régióinak szintjéhez közeledjen. Az Európai Unióba belépni kívánó országok számára három előcsatlakozási alap állt rendelkezésre, amelyek kifutó rendszerben az Európai Unióhoz történő csatlakozás után is pályázhatók lesznek. Ezen programok lényege, hogy a jelölt országok megismerkedjenek az Európai Unióban honos struktúrákkal, intézményekkel, támogatási formákkal, és felkészüljenek a tagság pillanatától kezdődően rendelkezésre álló Strukturális és Kohéziós Alapok támogatásainak felhasználására.

A Strukturális Alapok elsősorban nemzeti programokat támogatnak, de olyan innovatív projektek is támogathatók, amelyek bátorítják a határokon átívelő, újszerű megközelítések kidolgozását és megvalósítását (közösségi kezdeményezések). A Strukturális Alapok kizárólag kiegészítő hozzájárulást nyújtanak a programok nemzeti finanszírozásához, ami maximum a költségek 75%-át jelentheti.

2004. május elsejétől, mint EU-tagország hazánk is részesülhet a Strukturális Alapokból. Ahhoz, hogy Magyarország felhasználhassa az EU támogatásokat, meg kellett határozni fejlesztési céljainkat, az ezek eléréséhez szükséges stratégiát és munkaprogramokat. A terveket a tagországok egyeztetik az Európai Bizottsággal, majd a tervek elfogadását követően megjelennek a pályázati felhívások. A Strukturális Alapokból elnyerhető támogatás csaknem 2 milliárd euró, azaz megközelítőleg 520 milliárd forint lehet 2004 és 2006 között.

Kohéziós Alap

A Kohéziós Alap az Európai Unió szegényebb tagállamainak – köztük valamennyi újonnan csatlakozó országnak, így hazánknak – a felzárkóztatását szolgálja nagy közlekedési és környezetvédelmi infrastruktúra-fejlesztési projektek támogatásával. A Kohéziós Alap azon EU-tagállamok számára elérhető, amelyek 1 főre eső GNP-je nem éri el a közösségi átlag 90%-át. Ezeknek az országoknak nehézséget jelent a monetáris unióra, azaz az euró bevezetésére való felkészülés. A gazdasági és pénzügyi unió kialakítását célzó, a maastrichti szerződésben meghatározott elvárások kizárólag pénzügyi feltételek teljesítését írják elő, amelyek közül elsősorban a költségvetési hiány leszorítására vonatkozó előírás a hosszú megtérülési idejű projektek elhalasztására ösztönözheti a tagállamokat. A Kohéziós Alap által nyújtott támogatások célja éppen az, hogy ezen dilemmákat a költségvetési hiány növekedése nélkül, de a környezet további romlását elkerülve oldja meg, így a hosszú megtérülési idejű közlekedési és környezetvédelmi projektek megvalósításához járul hozzá (a Kohéziós Alap a projektköltségek 80- 85%-ára adhat támogatást).

A támogatandó projektek között a közlekedési szektorban elsősorban vasútvonalak rehabilitációja, főútvonalak fejlesztése, a környezetvédelmi szektorban többségében nagyvárosok, illetve térségek szennyvízkezelési, hulladékgazdálkodási projektjei találhatók. A projektek kiválasztása nem nyilvános pályázati kiírások keretében történik, hanem az ágazati stratégiákban lefektetett kiválasztási kritériumoknak megfelelő és a szaktárcák által támogatott projektjavaslatok kerülnek az Európai Bizottság elé. A benyújtásra kerülő projektjavaslatoknak rendelkezniük kell a megvalósításhoz szükséges engedélyekkel, tanulmányokkal, tehát csak előkészített projektekkel lehet a Kohéziós Alap támogatásért fordulni. Magyarország 2004–2006 között mintegy 1 milliárd euró (kb. 260 milliárd forint) támogatásban részesedhet a Kohéziós Alapból.

A fenti programokért Magyarországon a Nemzeti Fejlesztési Hivatal www.nfh.hu, illetve a szaktárcák felelősek.

A Strukturális Alapok szerkezete:

<p>Európai Szociális Alap ESZA részesedése az alapok által nyújtott támogatásokból: kb. 33%</p>	<p>Az ESZA a humánerőforrásokba történő beruházásokkal elősegíti a foglalkoztatás fejlesztését. Ez jelentheti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ az oktatási és képzési rendszerek fejlesztését, ■ a munkaerő-piaci intézményrendszer és szolgáltatások javítását, ■ a vállalkozói készségek fejlesztését, ■ a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásának elősegítését.
<p>Európai Regionális Fejlesztési Alap ERFA részesedése az alapok által nyújtott támogatásokból: kb. 47%</p>	<p>Az ERFA elősegíti a régiók fejlettségi szintje és életszínvonala közötti különbségek, valamint a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók hátrányainak csökkentését. Az ERFA támogatásait a következő területekre koncentrálja:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ versenyképességet növelő termelő infrastruktúrafejlesztés, főleg kis- és középvállalatok esetén; ■ új technológiák és innovációk bevezetését támogató kutatás-fejlesztés; ■ az információs társadalom fejlesztése; ■ a környezet védelme és rehabilitációja a gazdasági fejlesztések során; ■ nemzetközi, határokon átnyúló és interregionális együttműködések.
<p>Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap EMOGA részesedése az alapok által nyújtott támogatásokból: kb. 17%</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Segít megőrizni a mezőgazdaság és a természet közötti kapcsolatokat. ■ Javítja és támogatja a vidéki térségekben kulcstevékenységnek számító mezőgazdaság versenyképességét. ■ Biztosítja a vidéki területeken folytatott tevékenységek diverzifikálását. ■ Támogatja a vidék népességmegtartó szerepét. ■ Elősegíti a természetes környezet, a tájkép és a vidéki kulturális örökség megőrzését és javítását.
<p>Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz HOPE részesedése az alapok által nyújtott támogatásokból: kb. 3%</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Elősegíti a halászat természeti erőforrásai és azok kihasználása közötti kiegyensúlyozott viszonyok kialakítását. ■ Az ágazat jövőjének biztosítása érdekében modernizálja a halászati struktúrákat. ■ Segíti a dinamikus és versenyképes ágazat fenntartását, valamint a halászatból élő területek revitalizációját. ■ Javítja a halászati termékek kínálatát és értékesítési lehetőségeit.

1. táblázat AZ Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) főbb jellemzői

Támogatandó régiók	Támogatandó célok, prioritások	Támogatandó intézkedések	Végrehajtás fő szabályai	Programozással kapcsolatos követelmények
<ul style="list-style-type: none"> • 1. Célkitűzés alá tartozó régiók • 2. célkitűzés alá sorolt régiók • átmeneti segítyt élvező régiók 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ termelő beruházások, amelyek tartós munkahelyek teremtéséhez járulnak hozzá ◇ a régió versenyképességének növelése ◇ infrastruktúrafejlesztő beruházások ◇ kutatás és technológiai fejlesztés ◇ az információs társadalom célkitűzésének támogatása ◇ a környezet védelme és a környezetvédelem feltételeinek javítása 	<ul style="list-style-type: none"> * a közlekedési infrastruktúra, a telekommunikációs infrastruktúra, energiahálózatok fejlesztése, a perifériális helyzetű régiók összekapcsolása a központi régiókkal * KKV-k beruházásainak támogatása * menedzsment szolgáltatások támogatása * KTF beruházások támogatása, különösen új technológiák diffúziója, technológia transzfer * férfiak és nők esélyegyenlőségének elősegítése * turizmus fejlesztése, kulturális és természeti örökség védelme * cross-border együttműködések, fejlesztések támogatása * környezetvédelmi fejlesztések támogatása * technikai és innovatív segítyk 	<p>A Strukturális Alapok működésének általános szabályait összefoglaló 1260/1999/EK és az ERDF-re vonatkozó 1261/1999/EK Tanácsi Rendeletben foglaltak.</p>	<p>⇒ Az 1. célkitűzés alá tartozó régiók esetében: nemzeti vagy regionális fejlesztési terv kidolgozása, erre épül a Bizottság által elfogadott Közösségi Támogatási Keret. Operációs Programok és az ún. Programozási Kiegészítő Dokumentum elkészítése.</p> <p>⇒ A 2. és a 3. célkitűzés alá sorolt régiók esetében, és a kisebb /1 md euró alatti/ volumenű támogatást igénylő 1. célkitűzés alá tartozó régiók esetében egyedi programozási dokumentum (SPD) kidolgozása.</p>

2. táblázat Az Európai Szociális Alap /ESF/ főbb jellemzői

Támogatandó régiók	Támogatandó célok, prioritások	Támogatandó intézkedések	Végrehajtás fő szabályai	Programozással kapcsolatos követelmények
<ul style="list-style-type: none"> • 1. célkitűzés alá tartozó régiók • 2. célkitűzés alá sorolt régiók • 3. célkitűzés alá sorolt régiók 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ a tagállamok aktív munkaerőpiaci intézkedéseinek támogatása, a tartósan munkanélküliek reintegrálódásának elősegítése ◇ egyenlő esélyek biztosítása ◇ képzés, szakképzés feltételeinek javítása ◇ a munkaerőpiacra való belépés esélyeinek javítása ◇ a foglalkoztathatóság javítása és megőrzése ◇ mobilitás fokozása ◇ a KTF humánfeltételeinek javítása 	<ul style="list-style-type: none"> * szakképzés, átképzés * foglalkoztatási támogatás * munkaerőpiaci szolgáltatások fejlesztése * a nők munkába állása feltételeinek javítása * helyi kezdeményezések támogatása * az információs társadalom humán feltételeinek megteremtése * önfoglalkoztatás támogatása 	<p>A Strukturális Alapok működésének általános szabályait összefoglaló 1260/1999/EK és az ESF-re vonatkozó 1262/1999/EK Tanácsi Rendeletben foglaltak.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ nemzeti foglalkoztatási akció terv ⇒ foglalkoztatási stratégia ex ante értékelése ⇒ a 3. Célkitűzés alá sorolt régiók esetében egyedi programozási dokumentum kidolgozása (SPD)

3. táblázat Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Részlegének (EAGGF Guidance Section) főbb céljai

Támogatandó régiók	Támogatandó célok, prioritások	Támogatandó intézkedések	Végrehajtás fő szabályai	Programozással kapcsolatos követelmények
<ul style="list-style-type: none"> • 1. célkitűzés alá tartozó régiók 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ vidékfejlesztés, a vidéki régiók strukturális átalakulásának, korszerűsítésének támogatása ◇ erdőgazdálkodás, az erdő védelme ◇ a hátrányos helyzetű környezeti terhek által sújtott régiók támogatása ◇ a vidéki lakosság életminőségének javítása 	<ul style="list-style-type: none"> * start támogatás fiatal gazdálkodók részére * szakmai képzés * korengedményes nyugdíjazás ösztönzése az adott régióban a struktúraváltás és a versenyképes gazdálkodási formák elterjesztése érdekében * környezetbarát gazdálkodási módszerek elterjesztésének támogatása * a vidéki örökség megőrzése * agrártermékek versenyképességének, piaci értékesítésének javítása * korszerű technológiák elterjesztése * környezetet és az életminőség javítását szolgáló beruházások támogatása * talajjavítás * a vidéki infrastruktúra fejlesztése 	<p>A Strukturális Alapok működésének általános szabályait összefoglaló 1260/1999/EK és az EAGGF-re vonatkozó 1257/1999/EK Tanácsi Rendeletben foglaltak.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Az 1. célkitűzés alá tartozó régiókra érvényes tervezési, programozási előírások. ⇒ Vidékfejlesztési terv, amelyet a tagállam kompetens intézménye dolgoz ki és nyújt be a Bizottságnak. ⇒ A vidékfejlesztési tervet 2000. január 1-től kezdődő hétéves időszakra kell kidolgozni. ⇒ A vidékfejlesztéshez kapcsolódó intézkedéseket, ahol csak arra lehetőség nyílik, egyetlen tervbe kell integrálni.
			<ul style="list-style-type: none"> * a termelés diverzifikálása * falukorszerűsítés * vidéki idegenforgalom fejlesztése * a vidéki szolgáltató szektor fejlesztése * vízgazdálkodás 	

4. táblázat A Halászati Orientációs Alap /FIFG/ főbb jellemzői

Támogatandó régiók	Támogatandó célok, prioritások	Támogatandó intézkedések	Végrehajtás fő szabályai	Programozással kapcsolatos követelmények
<ul style="list-style-type: none"> 1. célkitűzés alá tartozó régiók 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ a halállomány és a felhasználása közötti egyensúly fenntartása ◇ a halászati szektoron belül a versenyképes tevékenységek támogatása ◇ a halászati termékek piacra jutásának támogatása ◇ a halásztól függő régiók struktúraváltásának elősegítése 	<ul style="list-style-type: none"> * halászati flotta felújítása, korszerűsítése * közös vállalkozások támogatása * part menti halászati kisvállalkozások támogatása * társadalmi-gazdasági intézkedések * mélytengeri és part menti vizek védelme * akvakultúra * halászati kikötők fejlesztése * új piaci lehetőségek megteremtése * innovatív és technikai segélyek 	<p>A Strukturális Alapok működésének általános szabályait összefoglaló 1260/1999/EK és a FIFG-re vonatkozó 1263/1999/EK Tanácsi Rendeletben foglaltak.</p>	<p>⇒ Az 1. célkitűzés alá tartozó régiókra érvényes tervezési, programozási előírások.</p>

5. táblázat A Közösségi Kezdeményezések főbb jellemzői (2000-2006)

Közösségi kezdeményezések	Támogatandó célok, prioritások	Támogatandó Intézkedések	Végrehajtás fő szabályai	Programozással kapcsolatos követelmények
<ul style="list-style-type: none"> • Interreg - ERDF • Urban - ERDF • Leader - EAGGF • Equal - ESF 	<p>INTERREG fő célja a „transz-európai együttműködés támogatása a kiegyensúlyozott növekedés érdekében”. Ennek jegyében megfogalmazott főbb prioritások:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◇ határ menti régiók integrált, összehangolt fejlesztése (<i>cross-border együttműködés</i>) ◇ az EU-n belüli harmonizált térségi fejlesztés (<i>transznacionális együttműködés</i>) ◇ a lemaradó térségek felzárkóztatása az <i>inter-regionális</i> együttműködés eszközeivel <p>URBAN fő célja a krízishelyzetben levő városok gazdasági és szociális regenerációja, a még fenntartható városfejlesztés támogatása.</p> <p>LEADER fő célja a vidékfejlesztés új modelljeinek elterjesztése. Prioritások:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◇ integrált vidékfejlesztési stratégiák (pilot projektek) ◇ rurális régiók együttműködésének ösztönzése ◇ hálózatok (network) kialakítása <p>EQUAL fő célja a munkaerő-piaci diszkrimináció minden formájának leküzdése. Prioritások:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◇ transznacionális projektek új módszerek tesztelésére ◇ nemzeti tematikus programok támogatása ◇ európai munkaerő-politika fejlesztése 	<p>---</p>	<p>A Strukturális Alapok működésének általános szabályait összefoglaló 1260/1999/EK és az EAGGF-re vonatkozó 1257/1999/EK, az ERDF-re vonatkozó 1261/1999/EK, és az ESF-re vonatkozó 1262/1999/EK Tanácsi Rendeletekben foglaltak. Továbbá az egyes Közösségi Kezdeményezésekre külön-külön megjelenő Bizottsági irányelvek.</p>	<p>⇒ Az egyes Közösségi Kezdeményezésekre vonatkozó irányelveket a Bizottság dolgozza ki és teszi közzé.</p> <p>⇒ Az ennek alapján kidolgozott és beterjesztett programoknak hétéves időszakra kell vonatkozniuk.</p> <p>⇒ Minden egyes program csak egyetlen Strukturális Alapból finanszírozódhat, az adott Alapra érvényes szabályok szerint.</p>

Strukturális Alapok 2007 – 2013 között

A Strukturális Alapok összesen 308 milliárd euróval fog gazdálkodni 2007-2013 között, amely 31%-os növekedést jelent a korábbi tervidőszakhoz képest. Az új Strukturális Alapok rendszere, amely jelenleg még vita tárgya, három célkitűzést fogalmaz meg 2007-13 közötti időszakra.

A felzárkózás célkitűzése (amely a jelenlegi 1. célkitűzés helyébe lép) a gazdasági felzárkózást támogatja a szegényebb régiókban, ahol az egy főre eső GDP alatta marad az EU átlag 75%-nak;

- **A regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzése** (amely a jelenlegi 2 és 3. célkitűzést helyettesíti) a fejlett régiók versenyképességét hivatott még tovább emelni; és
- **Az együttműködés célkitűzése** (amelyik helyettesíti a jelenlegi Interreg közösségi kezdeményezést), amely támogatja a határon átnyúló és nemzetek közötti kooperációt.

Az Európai Szociális Alap csak az első két célkitűzés (felzárkózás és versenyképesség) keretében működik.

Az Alapok stratégiai célkitűzése a lisszaboni gothenburgi döntések elősegítése, amelyek a munkahe-lyekről és a fenntartható fejlődésről szólnak.

Ez a stratégia három lépésben kerül kidolgozásra.

- Először: a tagállamok és az Európai Parlament elfogadja a stratégiai koncepciót.
- Másodszor: minden tagállam kidolgozza saját Nemzeti Stratégia Vázlatát, amely tartalmazza a fő prioritásokat, amelyekre használni akarja az Alapok forrásait
- Harmadszor: a tagállamok kidolgozzák Operatív Programjaikat, egyes régiókra lebontva.

Az Európai Szociális Alap alapvető irányai:

- Az Európai Foglalkoztatási Stratégia a hátrányos helyzetű csoportokra és az alacsony képzettségű csoportokra koncentrál.
- Ezeket a csoportokat vissza kell vezetni a munka világába a munkanélküliségből és az inaktivitásból, továbbá emelni kell a fiatalok és a felnőttek képzettségi színvonalát.

Foglalkoztatási lehetőséget kell teremteni

- A munkanélküli és inaktív embereknek;
- A fogyatékkal élőknek, gyermeküket egyedül nevelő szülőknek, idősebb munkaképes embereknek és etnikai csoportoknak;
- Kistérségi, kistelepülési projektek a hátrányos helyzetű és a helyi közösségbe nem integrált embereknek, hogy megtalálják helyüket a munka világában.
- Képzett és adaptációra képes munkaerő fejlesztése, növelve a produktivitást és versenyképességet.

Az EU Stratégiájának vázlata 2007-2013

A Bizottság 2005 júliusában fogadta el az új stratégiai irányvonalat átértékelve a Lisszaboni Stratégiát. Az új irányvonal az egész közösség számára három alapvető prioritást fogalmazott meg:

- Legyen Európa vonzó hely a munka és a befektetések számára;
- Szolgálja a növekedést a tudás és az innováció és
- Teremtődjen több és jobb munkahely.

A határon átnyúló kistérségi szintű közösségi kezdeményezések módszertanának kialakítása során az EGTC létrehozásához és működtetéséhez jó alapot adhat a Leader módszertana, ezért érdemes ezzel közelebbről is megismerkedni.

A LEADER –ről röviden

A LEADER az Európai Unió vidékfejlesztési politikájának egy sajátos módszere. Nemcsak egy program, hanem egy metodika, amelynek segítségével a vidéken élők meghatározhatják a térségük hosszú távú fejlesztési prioritásait, hogy azokat megvalósítva javítsák a vidéki életminőséget. Az említett térség a LEADER – térség, amelynek „helyi identitását” az ott lakók közösen élik meg. A helyi identitást meghatározhatja valamely történelmi, földrajzi vagy gazdasági elem, vagy azok együttese. A LEADER egy eszköz, módszerként értelmezhető, partnerségen alapul, amely partnerség komponensei a közszéfera, vállalkozói szféra és a civil szféra képviselőiből áll. Cél tehát a helyi partnerségek megerősítése, alulról jövő vidékfejlesztési politika előmozdítása.

Térség alatt önszerveződő területeket értünk, amelyek összefüggő homogén egészet alkotnak. A térségek tehát nem szorulnak a statisztikai-tervezési határok (kistérségek, megyék, régiók) közé, így határaik elasztikusak. A LEADER – módszer segíti a vidéki szereplőket abban, hogy a térségük potenciálja hosszú távon erősödjön. Biztosítja a helyi szereplőknek, hogy bekapcsolódhassanak a mindennapjaikat meghatározó fejlesztési folyamatokba.

Korábban a vidék szó hallatán az agrárszektorra (primer szektor) asszociáltunk. A hangsúly azonban eltolódott a gazdaság más ágazatai felé, legyen az termelői vagy szolgáltatói. A vidékpolitika, s így a LEADER a vidéki gazdaságok diverzifikációja felé tett lépéseket, egy átfogó, előre meghatározott, a térség magán- és közszereplői által elfogadott terv alapján.

A LEADER története röviden, a LEADER Magyarországon

A LEADER – nek három generációja valósult, illetve valósul meg jelenleg is:

- A LEADER I (1991-1993) a vidékfejlesztési politika új megközelítésének kezdetét jelentette. A programokban a területi alapú, integrált és részvételre építő elemek kristályosodtak ki.
- A LEADER II (1994-1999) program még jobban kiterjesztette a korábbi megközelítést, s a megvalósítandó projektek innovatív vonatkozását helyezte előtérbe.
- LEADER + (2000 – 2006): Magyarországon az uniós csatlakozást követően lehetőség nyílt a LEADER harmadik generációjában történő részvételre a 2004 – 2006 közötti időszakban. A program során **Helyi Akciócsoportok** szerveződtek és alakultak a vidéki településeken élők szabad elhatározása alapján. A Helyi Akciócsoport területét térben összefüggő vidéki települések alkotják, pontosabban azok közigazgatási területének összessége. Hogy mely települések szerveződhetnek Helyi Akciócsoportba, azt a helyi akciócsoportok kiválasztása c. pályázati felhívás sorolta fel, ezek a vidéki települések voltak a kedvezményezett települések, elsősorban a 10 000 fő alatti települések. A városi rang tehát nem volt kizáró tényező, sok alföldi városunk szerves része a vidéknek.

LEADER alapelvek

Az alábbiakban a LEADER alapelvei kerülnek felsorolásra. Nagyon fontos, hogy a helyi szereplők ezeket megértsék, s ennek tudatában fogjanak hozzá a tervezéshez.

1. Területalapú megközelítés: A területalapú megközelítés révén azok dolgoznak együtt, akik közös otthonuknak érzik az adott térséget, és ez a motiváció hatékonyan mozgósítja és értékesíti a helyi kezdeményezéseket és erőforrásokat. A szerveződés földrajzilag összefüggő, megfelelő méretű területen megy végbe, amely biztosítja az emberi, pénzügyi és gazdasági erőforrásokat egy fejlesztési stratégia megvalósításához.

2. Alulról építkezés elve: helyi (térségi) szereplők készítenek fejlesztési stratégiák az általuk lefedett térségi területre, figyelembe véve a közösségi és nemzeti iránymutatásokat. A helyi szereplők bekapcsolódnak a területüket érintő fejlesztésekbe, meghatározzák azokat. Helyi szereplőnek számít akár egy egyéni vállalkozó.

3. Sajátos irányítási és finanszírozási módszerek: a LEADER módszer lehetővé teszi a helyi szereplőkből álló döntési szint létrejöttét. A helyi szereplők ismerik a térségüket, az arra készült terveket, így kompetenssé válnak a fejlesztési tervek végrehajtását elősegítő döntések meghozatalában. A döntési szinten a közszféra, civil szféra és a vállalkozói szféra szereplői helyezkednek el. Kezükben van a pénzügyi felelősség, bevonhatják a helyi bankintézményeket.

4. Partnerség elve: a LEADER során a szereplők a civil szféra, a vállalkozói szféra vagy a közszféra helyi szintű képviselői. Mindannyian máshogy látják ugyanazt a lehetőséget, gondolataikat egyesítik a tervekben.

5. Innovativitás: Az „innovatív” vagy az „innováció” szó hallatán ne gondoljunk feltétlenül az információtechnológiai újításokra. Sokkal inkább az eddigi folyamatokhoz, eljárásokhoz képest egy újszerű elem bevitelét jelenti. Pl. egy térségben kiváló rostos italokat készítenek, s ahhoz egy a térség néhány jellegzetességét ábrázoló csomagolást fejlesztenek ki, ez a maga nemébe innovációt jelent.

6. Integrált megközelítés: a fogalom ágazatközi gondolkodást és tervezést jelent. Vagyis a LEADER módszer nem kimondottan egy ágazatot preferál, nem kimondottan elszigetelt fejlesztéseket: pl. a LEADER program nem támogat „szimpla” iskola felújítások, utépítéseket vagy parkosításokat. Ez azonban még nem jelenti azt, hogy LEADER támogatásból ne lehessen iskolát felújítani, utat építeni vagy parkosítani. A megoldás az integrált módszer, vagyis ha egy turisztikai információs pontot szeretnék kialakítani a térségen átvonuló kerékpáros turistáknak, akkor azt megtehetem egy iskolában, s ahhoz hogy a turisták jól érezzék magukat, felújíthatok termeket. Ugyanígy, egy gyógyforrásra telepítek LEADER pénzből fürdőt, s a könnyebb megközelítés érdekében felújítom az odavezető helyi utakat. Mindez értelemszerűen feltételezi a különböző szakmákat képviselők egymás közötti együttműködését, széleskörű látását.

7. Hálózatépítés elve: helyben szerzett tapasztalatok, kidolgozott módszerek terjesztése érdekében a LEADER közösségek hálózatba szerveződnek. Történik mindez nemzetközi szinten, nemzeti szinten. A hálózatok kialakulhatnak ugyanazon gazdasági szektor szereplői között, vagy hasonló adottságú és lehetőségekkel rendelkező szereplők között. A 2007 és 2013 között megvalósuló LEADER Fejlesztési Stratégiákban már szerepelni fognak nemzetközi együttműködések.

5. A LEADER szervezeti formája

5.1. Helyi Akciócsoport

A partnerségen alapuló alulról építkezés eredménye a Helyi Akciócsoport (HACS). Területét a LEADER akciócsoportot alkotó települések adják, a HACS tagjai is innen képviseltetik magukat. A gyakorlatban ez azt jelenti, aki tagja valamelyik HACS –nak, annak székhelye, illetve telephelye a HACS területén található.

A HACS összetételére a 2007 és 2013 közötti időszakban előírás, hogy a közsféra szereplői az arányokat tekintve nem haladhatják meg a csoport tagjainak a 40 % - át. A vállalkozói szféra és a civil szféra képviselete együttesen így legalább 60 % - ot fog kitenni. HACS tagok lehetnek az alábbiak:

- őstermelők,
- egyéni vállalkozók,
- társadalmi szervezetek, alapítványok, közalapítványok, egyesületek,
- közhasznú társaságok,
- egyházak, egyházközösségek, egyházi szervezetek
- települési (helyi vagy kisebbségi) önkormányzatok, jogi személyiséggel rendelkező települési önkormányzati társulások, önkormányzati intézmények,

A közsféra és a vállalkozói szféra elhatárolása első ránézésre viszonylag egyszerűnek tűnik. Egy bizonyos mértéket meghaladó önkormányzati tulajdonban lévő vállalkozást közszférának kell tekinteni a LEADER önszerveződések esetében. Azon az elven alapul ezen előírás, hogy az önkormányzatok indirekt módon se gyakoroljanak túl nagy befolyást a csoport működésére.

A 2007 – 2013 közötti időszakban a nyertes LEADER Helyi Akciócsoportok **egyesületi formát** fognak ölteni. Hosszabb programozási időszak, így nagyobb csoportok és átfogóbb tervezés (a Tanács 1698/2005/EK 2005. szeptember 20-i, az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló rendelet 3. és 4. tengelyére!), valamint indikatív módon megállapított támogatási összeg. Mindez indokoltá teszi szervezettebb struktúrák kialakítását, amelyek képesek koordinálni a térségben folyó fejlesztéseket. Mivel az egyesület jogi személyiségű szervezet, ezért más pályázati kiírásokon is részt vehet hosszabb távon (pl. Norvég Alap).

5.2. Helyi Bíráló és Monitoring Bizottság/Végrehajtó és Ellenőrző Bizottság mint döntési grémium

A LEADER + folyamán a Helyi Bíráló és Monitoring Bizottság a helyi akciócsoport tagjai közül választott szakmai döntés-előkészítő és a helyi terv megvalósulását nyomon követő szerv. Feladatai a helyi vidékfejlesztési terv kialakítása, helyi pályázati rendszer kialakítása és elfogadása, helyi pályázatok nyomon követése. Működését SZMSZ szabályozza. Fontos: egy személy mind a HACS – ban, s így értelemszerűen mind a HBMB – ban csak egy szervezetet képviselhet.

A 2007 – 2013 közötti időszakban a nyertes LEADER Helyi Akciócsoportok egyesületi formát fognak ölteni. Az egyesület működésére irányadóak lesznek egyszer az egyesületek működésére vonatkozó szabályok (elnök, alelnök, felügyelő bizottság), ehhez jönnek hozzá még speciális előírások, így pl. az egyesület munkaszervezetére, Végrehajtó és Ellenőrző Bizottságára vonatkozó szabályok. Ez utóbbi hasonló funkciót fog betölteni mint a HBMB.

5.3. Vezető szervezet/elnök mint a csoport hivatalos képviselője

A LEADER+ helyi akciócsoportjai tagjai között konzorcium szabályozza a működést. A konzorcium élén az ún. **vezető szervezet** áll, amely a csoport nevében jár el, az akciócsoportot képviseli. Ő nyújtotta be a pályázatot, a vezető szervezet hivatalos képviselője ír alá a HACS nevében. A 2007 és 2013 közötti időszakban az egyesületté alakult, nyertes LEADER Helyi Akciócsoportok képviseletére feltehetően az egyesület elnöke lesz jogosult.

5.4. Gesztor szervezet/egyesület munkaszervezete

A jelenleg működő LEADER HACS – ok munkaszervezetét a gesztorszervezet látja el. A munkaszervezet feladatait egy fő főállásos munkatárs alkalmazásával látja el. Költségei a megítélt támogatásból 15 %-ig 100 %-ban elszámolható (13,5 vagy 15 millió Ft, a hátrányos helyzettől függően). A gesztorszervezet feladata a helyi vidékfejlesztési terv és a pályázati rendszer kialakítása, végrehajtása, kommunikálása a térség vidéki szereplői felé. A gesztort a HACS tagjai közül választják meg. Az összeférhetetlenségi szabályok betartása kötelező: a gesztorszervezet nem lehet azonos a vezető szervezettel, valamint saját pályázatait nem kezelheti.

2007 és 2013 között a nyertes LEADER egyesületek a feladat nagyságától és szükségességétől függően munkaszerződéssel alkalmazottakat foglalkoztat (ez esetben az alkalmazottak kiválasztása az egyesület elnökségének lesz a feladata), vagy kiszervezheti a feladatellátást. A LEADER + Program során szerzett tapasztalatok alapján azonban elmondható, hogy a megnövekedett feladatmennyiséget egy fő főállású alkalmazott nem tudja ellátni, így szükségessé válik további munkaerő bevonása. Feltehetően szükség lesz programmenedzserekre, pénzügyes munkatársra is.

6. Helyi Vidékfejlesztési Terv/LEADER Fejlesztési Stratégia

A LEADER + során a megalakult HACS – ok Helyi Vidékfejlesztési Tervet készítettek. A tervezés a térség igényeit tartotta szem előtt, alkalmazva a **SWOT – analízis** módszerét, amely az alábbi tartalommal bír: a térség

- erősségei,
- gyengeségei,
- lehetőségei,
- veszélyei.

A lehetőségek és veszélyek statikus tényezők, nem befolyásolhatjuk őket, tényként kellett és kell elfogadni ezeket a jövőben is. Amíg a gyengeségeket kezelni kell, addig az erősségeket ki kell tudni használni (az erősségek és gyengeségek az általunk befolyásolható tényezők). Egy alföldi térség szempontjából pl. gyengeség a rossz megközelíthetőség, de ugyanakkor erőssége a meglévő munkakultúra és termelési hagyományai, lehetősége a mélyben fekvő termálvízkincs. Veszélyt jelenthet a térség számára a demográfiai szerkezet negatív irányú változása.

A terv készítése során az Európai Unió által lefektetett prioritásokat kellett figyelembe venni, ezek:

- új eljárások és technológiák bevezetése a vidéki termékek és szolgáltatások versenyképességének növelésére,
- az életminőség javítása a vidéki térségben,
- a helyi termékek hozzáadott értékeinek növelése, különösen a piacra-jutásukat szolgáló közös tevékenységekre
- a természeti és kulturális erőforrások lehető legjobb kiaknázása, ideértve a Natura 2000 alá vont területek értéknövelését.

A LEADER+ Program során a terv végrehajtására a térség hátrányos helyzetének figyelembevételével 90, illetve 100 millió forint állt rendelkezésre. A terv készítői ezt az „átalányösszeget” intézkedések, s azon belül alintézkedések között osztották fel, figyelembe véve a térség jellegzetességeit, kitörési pontjait. A terv készítésének szempontjai sokban hasonlítanak az operatív programokhoz. Célcsoportokat kell megjelölni az egyes (al)intézkedésekben, a legtöbb esetben a térségben élő nők, fiatalok, hátrányos helyzetűek alkottak ezt a csoportot. A tervkészítés során kellett hozzárendelni az egyes (al)intézkedésekhez a kedvezményezettek körét. Civil szféra, vállalkozói szféra képviselői a legtágabb, míg a turisztikai tevékenységet folytató alapítványok és/vagy kisvállalkozások már egy szűkebb lehatárolása a kedvezményezettek körének.

A tervezés során figyelembe vették a **kiegészítő jelleget**, amely annyit jelent, hogy más hazai és uniós pályázati kiírások alatt nem támogatható projekteket részesíthet csak előnyben a LEADER. *Mikor nem pályázható egy projekt más hazai és uniós pályázati kiírásoknál?* Akkor, ha a szóban forgó pályázati kiíráson azért nem tudok részt venni, mert a kiírás által megkövetelt minimum projektméret meghaladja az én projektméretemet. Pl. ha én őshonos fajok telepítésére szeretnék támogatást nyerni egy 2 M Ft méretű projektem megvalósítására, de a hazai és uniós kiírások legalább 10 M Ft méretű projektet követelnek meg.

Nem pályázható egy projekt akkor sem, ha nem találunk a hazai és uniós pályázati rendszerben arra megfogalmazott jogcímet. Térségi tervezés eredménye ugyanis lehet egészen speciális, csak arra a térségre jellemző projekt, amelyre hazai és uniós pályázati rendszerben nem találunk jogcímet, de a helyi LEADER – tervben szerepelhet. Így biztosítható a helyi termékek kifejlesztése és piaci lehetőségeinek javítása, a vidéken élők igényeihez igazodó új vagy magasabb szolgáltatások kifejlesztése is.

A 2007 és 2013 közötti időszakban a csoportok LEADER Helyi Vidékfejlesztési Stratégiát készítenek. Első körben az alulról szerveződő csoportok közül választják ki a **potenciális LEADER – csoportokat**, amelyek jogosultak lesznek a stratégia elkészítésére. A stratégia szem előtt fogja tartani a vonatkozó 1698/2005/EK tanácsi rendelet 63. cikkét, miszerint a LEADER tengelyen belül az 1., 2. és 3. tengelyben meghatározott célkitűzéseket szolgáló programok támogathatók. Vagyis, a LEADER – ben bármi támogatható lesz, ami a vonatkozó 1698/2005/EK rendelet 1-3. tengelyek célkitűzéseiben szerepel. A stratégia elkészítésére az

FVM Vidékfejlesztési, Képzési és Szaktanácsadási Intézet dolgozza ki a metodikát. Cél: a stratégia nem a „megalkotói”, hanem a térség igényeit fedje le. Előfordulhat, hogy a térség egy speciális, egyedülálló adottsággal rendelkezik (pl. barlangi gyógyvíz), s a stratégiában a hasznosítására szereplő pontok szerepelnek. Az ilyen egyedi adottságok legjobban együttműködés keretében használhatóak ki, akkor is, ha a végső kedvezményezettek körét leszűkítem. A terv a belső adottságok szellemében kell, hogy elkészüljön.

3. A regionalizmus az Európai Unióban

Ocskay Gyula

1) A regionalizmus filozófiája

Európa történelmének elmúlt ezer éve a fokozatos egységesedés konfliktusoktól nem mentes folyamatként is leírható. Ez a folyamat az elmúlt négy évszázadban egy szélesebb integráció, a globalizációnak nevezett processzus keretein belül zajlott. Az egységes világpiac kialakulásával párhuzamosan ugyanakkor a lokális individualitások is felértékelődtek. E látszólag paradoxonnak ható kijelentés értelmezéséhez a nemzetállamok²⁷ kialakulásának és eddigi történetének beható vizsgálatára volna szükség. Itt most csak utalnék a folyamat legfőbb jellegzetességeire.

A tér, amelyben élünk, nem magától adott; mint arra Henri Lefebvre egy könyvében (*La production de l'espace*) rámutat: valójában mi alkotjuk meg – három szinten. Az első szintet az észlelt tér jelenti: miközben tevékenykedünk, valamiféleképpen észleljük a körülöttünk lévő dolgokat, amiket aztán elménk egy átfogó struktúrába illeszt bele. A tárgyak többé-kevésbé állandó egymáshoz való viszonyából épül fel a tér képzete.

A második szintet a konceptualizáció jelenti: mi magunk is hozunk létre tereket magunk számára. Egy ország, egy régió a (földrajzi-természeti) valóságban nem létezik, csak mi konstruáljuk, alakítjuk a külső fizikai valóság elemeit úgy, hogy annak objektumai szimbolikus jelentéssel telítődnek meg. A harmadik szinten aztán ez a konceptualizált tér önálló ontológiai státusszal ruháztatik fel, és gondolkodásunk, észlelésünk, cselekvésünk meghatározó tényezőjévé válik. Így leszünk például egy állam polgárai, egy nemzet tagjai.

Lefebvre mondandójának lényege, hogy az ember a térstruktúrákat térszemléletének objektívációiként hozza létre, majd ezeket a valóság önálló tényezőinek tekinti, végül ezek az objektumok mindennapos cselekvésének részeivé válnak. A megélt (vécu) tér, az életvilág tere éppen ezért mindig diszkurzív jellegű: egyfajta tudáshorizontot tételez fel, amelyben egy adott közösség saját magát definiálni, identifikálni képes.

A XX. század végén egy új korszak köszöntött ránk: a korábbi, alapvetően nemzetállami térszemlélet és identifikációs bázis jelentősen meggyengült. Két irányból érte támadás: a globális és a regionális/lokális szint felől. Új identitásformák alakultak ki, amelyek szempontjából nézve a nemzetállami kötődés esetlegessé vált. Ennek a folyamatnak gazdasági, szociológiai és bizonyos értelemben filozófiai-világnézeti alapjai vannak, melyeket itt most terjedelmi okok miatt nem áll módunkban tárgyalni. A lényeg (amit nap mint nap érzékelhetünk): a valódi problémák már nem nemzetállami szinten fogalmazódnak (és oldódnak) meg, sőt, a korábban kimondottan a bürokratikus államapparátus kompetenciájába tartozó kérdések (munkaerő, egészségügy-járványügy, oktatás és versenyképesség, javak újraelosztása, bűnüldözés stb.) is nemzetközi-globális témákká váltak.

Ezzel párhuzamosan azonban felértékelődtek a lokális diskurzusok is. Itt a lokalitást nem szükségszerűen földrajzi értelemben tekintjük (de úgy is). A társadalmon, mint testen (kvázi-téren) belül megjelenő identitásokról van szó, amelyek a fizikai (észlelt) térben akár diszkontinuusak is lehetnek (mint pl. egy-egy futballcsapat rajongóinak köre). Ehhez hasonló identitások korábban is léteztek, de a XX. század második felében meghatározóvá, a nemzeti identitások ezzel együtt másodlagos jellegűvé váltak. A lefebvre-i fogalmi keretben maradva: míg az elmúlt évszázadok során az identitásunkat meghatározó diskurzust a nemzetállam teljes mértékben kisajátította, addig mára térszemléletünk jelentős mértékben átalakult. Életvilágunkat keresztül-kasul szabdalják a térrel kapcsolatos észleleteink, s a ma emberének önmeghatározása folyamatosan fluktuálódik különböző, általa vagy mások által előállított térstruktúrák között. Ebben a helyzetben értelemszerűen különös hangsúlyt kap az individuum által köz-

²⁷ Jelen tanulmányban a 'nemzet' fogalmát elsősorban politikai értelemben használom. (Vö. Ang. Nationality, fr.Nationalité, ném. Nazionalitat.)

vetlenül, tartósan észlelt tér, a lokális kötődés, a regionális identitás. Ezek az identitások azonban a leggyakrabban nem tematizálódnak, csak látens módon határozzák meg mindennapos tevékenységünket, gondolkodásunkat, néha habitusunkat. A regionális fejlesztési politika ezeket a betemetett tematizációkat segíthet napvilágra hozni, felszabadítva ez által azokat az energiákat is, amelyek a helyhez való kötődés révén a fejlesztési munkában hasznosíthatóak.

A fenti folyamat gazdasági oldalról is megközelíthető.

A globalizálódó világpiaci organikus fejlődése során az államok határai mesterséges akadályokat képeznek. Ugyanezen okból felértékelődnek a nemzetek feletti, illetve a szubnacionális döntési szintek. A tőke szabad áramlása előtt a nagyobb területi egységek teremtenek szabad utat. Másrészt a lokális szereplők is a nemzetközi vérkeringésbe kerülnek, a piac tényezőivé válnak, s közvetlen kapcsolatra törekednek a transznacionális szereplőkkel.

A globalizálódás során a világ és Európa térszerkezete is átalakul: hátrányos helyzetű térségek egy nagy térség kapuivá válhatnak, a határok összekötő szerepet kapnak, a kommunikációs és közlekedési forradalomba való bekapcsolódással a perifériák is elkerülhetik a marginalizálódás veszélyét. A helyi tehertertelek nemzetközi ügyekké válnak²⁸.

„Ha a határok elválasztó szerepe gyengül és helyét a munkaerő, az áruk és információk, a pénz, a tőke szabad áramlása foglalja el, akkor a határok által szigorúan körülvevett nemzetállami szerep is törvénytörően gyöngül.”²⁹ „A szuverenitás mint főhatalom funkcionálisan tagolódik: bizonyos döntések integrációs szintre kerülnek, mások pedig a helyi vagy belső régiók szintjére.”³⁰

Az egységesülő európai gazdasági tér megteremtésének ideológusai gyakran kiemelik a nemzetállami struktúrák provizórikus jellegét. Az Európai Térségfejlesztési Perspektíva című ajánlás összeállítói pl. így fogalmaznak: „Európa decentralizált története [...] kedvezett egy erős policentrikus városhálózat kialakulásának.”³¹ Ezt a decentralizált szerkezetet számolta fel a nemzetállamok XVII-XIX. századi kialakulása, illetve az ehhez kapcsolódó bürokratikus irányítási modell.

A középkori Európa regionális széttagoltsága korábban a helyi autonómiák megerősödésének kedvezett. Az így, történelmileg kialakult régiók, az elmélet képviselői szerint, természetesebbek, mint a nemzetállamok.³² Bár az elmélet sántít, hiszen a középkori régiók és a maiak természetükben különböznek egymástól, és a XXI. századi ember térszemlélete nem vethető össze a középkori polgárokéval, az valóban igaznak tűnik, hogy a nemzetállami korszak a vége felé közeledik.

Ma a világon három kiterjedt integráció létezik: az amerikai, az európai és az orosz. Míg az amerikai egy alulról felfelé építkező, a lokális autonómiáknak tág teret adó egység, addig az európai és az orosz inkább adminisztratív/normatív úton létrehozott/működtetett; utóbbi – közkeletű vélekedés szerint – az ázsiai nagy birodalmak irányítási mintáját követi, előbbi főként a XVII. századtól elterjedő államvezetési (kormányzás, polícia) gyakorlatot. Az EU e sokat emlegetett „demokratikus deficitjének” csökkenéséhez szerencsésen járul hozzá a mikrotérségek világkereskedelmi szerepének felértékelődése.

A szubszidiaritás elvének megfelelően a regionalizáció a helyi kompetenciák erősítésével támogatja a szubnacionális szinteket. A regionalizáció tehát egy top-down elv szerint működtetett, a központi döntéshozók aktív, kezdeményező magatartását igénylő folyamat. Az egyes lokális szereplők, (globális) versenyképességük fokozására ugyanakkor szívesen és szükségszerűen lépnek kooperációra más térségi szereplőkkel. Ebből a bottom-up típusú együttműködésből születnek meg az ún. „formális régiók”, amelyeket nem adminisztratív eszközökkel hoznak létre, hanem a közös kulturális, táji örökség felismerése, a megélt tér tematizálódása hív életre. A regionalizációt tehát az utóbbi jelenség, a regionalizmus alulról jövő folyamatán keresztül többek között a globalizáció erősíti.

Így már feloldhatónak tetszik a korábban jelzett paradoxon. Érthetővé válik az is, hogy az EU vezető szervei miért rokonszenveznek kimondottan a határon átnyúló kezdeményezésekkel, főként ha a határ két oldalán lévő nemzetállamok között korábban állandóan ellentétek alakultak ki. Hiszen mi jeleníti meg

²⁸ GERGELY, 130-132.

²⁹ MEZEI, 3.

³⁰ GOMBÁR, 17.

³¹ ESDP, 64.

³² HAMBERGER, 180.

átláthatóbb módon a nemzetállami szuverenitást, mint az (itt semmibe vett) államhatár? A határon át folytatott aktivitás radikálisan alakítja át térszemléletünket, ezáltal (bár fokozatosan) identitásunkat is.

2) A regionalizmus politikája

Már az 1957-es *Római Szerződés* alapelvei között is szerepelt az a direktíva, hogy a kontinensen kialakult regionális különbségeket csökkenteni kell. A következő két évtizedben azonban csak mérsékelt lépések történtek e cél elérése érdekében: bizonyos állami feladatokat helyi-térségi szintre delegáltak, és bevezetésre került a hosszú távú területi tervezés módszere (egyelőre még csak top-down elv szerint). 1958 és 1988 között azonban a regionális politikára fordított összeg mindössze 58,4 Md ECU volt (szemben az 1989 és 1993 közötti 64 Md-dal, s főként az 1994 és 1999 közötti 154,6 Md-dal és a 2000 és 2006 közötti 275 Md euróval; a 2007-ben kezdődő költségvetési ciklus során 300 milliárd fölé emelkedik a kérdéses összeg).

Az első igazi kihívást az EU számára Dánia, Nagy-Britannia és Írország 1973-as felvétele jelentette: az akkor különböző mértékű válsággal küszködő államok részesültek először jelentős közösségi segítségben, és ezzel vette kezdetét a redisztribúciós közösségi politika. 1975-ben e politika jegyében hozták létre a nemzeti szinttől független Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERDF).

Az 1986-os *Egységes Okmány* nem kedvezett a regionalitás eszméjének, ezért a hagyományosan tartományi közigazgatásra épülő Német Szövetségi Köztársaságban az érintettek 1987-ben a szubszidiaritás elvének, a háromszintű Európa gondolatának elfogadtatása mellett szálltak síkra. A következő évben sor is került a regionális politika reformjára, az e célra fordítható összegek jelentős bővítésére.

1989 októberében rendezték meg az Európai Régiók 1. Gyűlését, 1990-ben pedig az EU kormányközi konferenciája elfogadta az *Európai Föderalizmusra Vonatkozó Müncheni Nyilatkozat*-ot. Az igazi áttörést Maastricht hozta meg. Az 1993 novemberétől életbe lépett szerződés lehetővé tette a szubnacionális intézmények részvételét az EU döntéshozatali rendjében, deklarálta a területi különbségek csökkentésének politikáját, a nemzeti és regionális sokszínűség megőrzését. A szerződés nyomán alakult meg a Régiók Bizottsága, és létrehozták a Kohéziós Alapot. (Ezt leginkább az új EU-tagok, Görögország, Spanyolország és Portugália felzárkóztatása végett kellett megtenni.)

1997 májusában ült össze a Régiók és Városok 1. Európai Csúcsértekezlete, ahol megállapításra kerültek az ún. NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) beosztás szerinti régiók.

A régiók 1999. évi, baseli gyűlésén elfogadott nyilatkozat már az államokkal megegyező szinten kezeli a régiókat. Az 1. cikkely kimondja: „A régióknak kell, hogy legyen saját alkotmánya, önkormányzati törvénye ...”³³ A 10. cikkely szerint: a „régióknak képeseknek kell lenniük arra, hogy nemzetközi szinten tevékenykedjenek. Köthetnek olyan szerződéseket, egyezményeket, aláírhatnak olyan jegyzőkönyveket, amelyek hatásköre nemzetközi, alárendelve a központi kormányzat beleegyezésének ott, ahol ezt a nemzeti törvényhozás igényli.” Továbbá: a „régióknak meg kell, hogy legyen a joguk arra, hogy saját képviselőt állítsanak fel, akár egyénileg, akár együttesen más régiókkal, más államokban és nemzetközi szervezetekben.”³⁴

Az új költségvetési időszak elejére (2000.) a regionalizmus főhelyre került az európai politika prioritásai között: a területfejlesztés ma az EU-költségvetés 2. legnagyobb tétele, központi szerepet kapott az 1997-ben elkészült (1999. márc. 24-25-én elfogadott) *Agenda 2000* című dokumentumban, és hosszas egyeztetés után a European Spatial Development Perspective (Európai Térségfejlesztési Perspektíva) 1999-es elfogadásával az államok számára kijelölték a területfejlesztés követendő elveit is.

A kimondottan a területfejlesztési politika összehangolása céljából megalkotott *ESDP*-t az 1993-as belga elnökség kezdeményezte. Hosszas egyeztetések nyomán 1999-ben ez a program is elfoga-

³³ Idézi: SZILÁGYI, 168.

³⁴ Uo., 167.

dásra került. Az ESDP nem kötelező érvényű, de minden állam tekintetbe veszi térségfejlesztési politikája kialakításakor. Elfogadását minden bizonnyal megkönnyítette, hogy nem változtatta meg a kialakult intézményi kompetenciákat (bár várható, hogy a brüsszeli bürokrácia növeléséhez hosszú távon jelentősen hozzá fog járulni).

Az ESDP alapelveinek meghatározásához az ún. *Brundtland Report*-ot (1987) használták fel. Ennek az ENSZ-dokumentumnak a prioritásai a következők voltak: gazdasági és társadalmi kohézió; a természeti erőforrások és a kulturális örökség megőrzése; az európai térség kiegyensúlyozottabb versenyképessége³⁵.

Ezek elfogadása mellett 1995-ben az európai térségfejlesztési politika alapelveit megfogalmazó irat további princípiumokat is megjelölt: egy kiegyensúlyozott és policentrikus városi hálózat és egy új város-vidék viszony kifejlesztése; az infrastruktúrához és a tudáshoz való hozzáférés egyenlőségének biztosítása; fenntartható fejlődés, bölcs menedzsment és a természeti és kulturális örökség védelme³⁶.

Az ajánlás végleges formája a fenntartható és kiegyensúlyozott fejlődést tartja fő célnak, amihez az összeállítók véleménye szerint a térségi fejlesztés döntő módon tud hozzájárulni.

Újabb perspektívát nyitott a regionális politika terén (is) a Lisszaboni Stratégia elfogadása, hiszen a versenyképes (és világvezető) Európa víziója valóban vízió marad a fejletlenebb régiók felzárkóztatása nélkül. Ennek különös jelentőséget adott a közép- és kelet-európai államok 2004-es és 2007-es csatlakozása. Miközben a bővítés több mint 20 %-kal növelte meg az EU lakosságát és mintegy egy negyedével a területét, az összes GDP csak 5 %-kal nőtt. Az újonnan csatlakozott államok lakosságának 92 %-a él az EU-s átlag 75 %-a alatt teljesítő térségekben, 2/3-uk esetében a GDP az adott térségben az 50%-ot sem éri el.

Jóllehet, maga a Lisszaboni Stratégia (mint arra a 2005-ös Wim Kok-jelentés rámutatott) túlzott célkitűzéseket fogalmazott meg az Unióval szemben, a 2007–2013-as ciklusra a stratégia elvei alapján elkészült a regionális politika reformját meghatározó öt jogi dokumentum: az általános szabályzat, a három pénzügyi forrás (Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Kohéziós Alap) működését érintő egy-egy jogszabály, valamint az EGTC-rendelet³⁷. Utóbbi a korábbi törekvések beteljesítőjeként önálló jogi személyiséggel ruházta fel az eurorégiókat³⁸. Ezzel együtt meghatározásra került az a három beavatkozási terület is, amelyek a következő költségvetési ciklus során prioritást élveznek: a konvergencia; a regionális verseny és foglalkoztatás; az európai területi együttműködés. Az első prioritáshoz (GDP 75% alatt) tartozik az EU lakosságának közel fele, főként az újonnan csatlakozott tagországok. A konvergencia-prioritásra költik a fejlesztési alapok 82%-át³⁹. 15,7 % jut a második prioritásra, amely az Unió többi régiójának versenyképességét növeli. A maradék összeg az európai területi együttműködés finanszírozását célozza⁴⁰.

Az előrejelzések szerint a kohéziós támogatások révén az új csatlakozók átlagos GDP-növekedése 2007 és 2013 között 7–12 % közötti lesz.

Az új regionális politika a Lisszaboni Stratégia és a Göteborgi Stratégia szellemében, a már az ESDP-ben is prioritást élvező fenntartható fejlődés hívószavához igazodva, a hosszú távú tervezésre helyezi a hangsúlyt. A régiófejlesztésre rendelkezésre álló, jelentősen megnövekedett források elsődleges célja nem a beruházás-élénkítés, hanem olyan átfogó folyamatok elindítása, amelyek a kontinens

³⁵ Idézi: ESDP, 10.

³⁶ Grundlagen; idézi: ESDP, 11.

³⁷ A jelentéssel kapcsolatban megfogalmazott ET-állásfogalás épp a stratégia regionalizációját nevezi meg az egyik intenzifikáló tényezőnek: „le kell vinni Lisszabont a regionális/helyi szintekre”. (Vö. SOÓS, 71.)

³⁸ Erről a témáról ld. a következő nagy fejezetet.

³⁹ „A közösségi átlag csökkenéséhez kapcsolódó, az Európai Unió bővítését követően fellépő statisztikai hatás által érintett régióknak ezért jelentős átmeneti támogatásban kell részesülniük annak érdekében, hogy teljesítsék a számukra előírt konvergenciafolyamatot.” (1083/2006 EK rendelet, Bevezetés (17) bek. <http://op.netpositive.hu/jogszabalyok/1083-2006-ek-rendelet/>)

⁴⁰ „Az 'európai területi együttműködés' célkitűzés olyan, szárazföldi vagy tengeri határral rendelkező régiókra, transznacionális együttműködésre alkalmas térségekre vonatkozik, amelyeket az integrált területi fejlődést, az interregionális együttműködés és tapasztalatcsere támogatását előmozdító intézkedésekre tekintettel állapítottak meg.” (Uo. (19) bek.)

versenyképességét növelik, a foglalkoztatottságot bővítik és a szociális kohéziót erősítik, miközben a környezeti állapot romlását is megakadályozzák. Az Európai Unió regionális politikája arra kötelezi a régiókat, hogy „hosszú távon gondolkozzanak és fogadják el a stratégiai szemléletmódot”⁴¹.

Ez az új megközelítés az alábbi négy területen irányoz elő beavatkozásokat:

- a bázis infrastruktúra fejlesztése (közlekedés, energetika, telekommunikáció és IT);
- a kutatás-fejlesztési tevékenység színvonalának javítása, az innováció támogatása;
- a munkaerő-piac támogatása, főként a képzés, átképzés területén;
- a vállalkozások (elsősorban a KKV-k) támogatása, valamint a városok és régiók tökevonó képességének erősítése.

Mindezen beavatkozási területek a fenntartható fejlődési stratégia⁴² alapvető célkitűzéseire igazodnak. A cél egy olyan, gazdaságilag erős Európa megteremtése, amely ezzel együtt a lehető legkisebb környezeti terhelést idézi elő (szemben más, lendületesen fejlődő térségekkel). E két meghatározó szempont alakítja ki a 2007–2013 közötti EU-s regionális politika arculatát is.

3) A regionalizmus fontossága

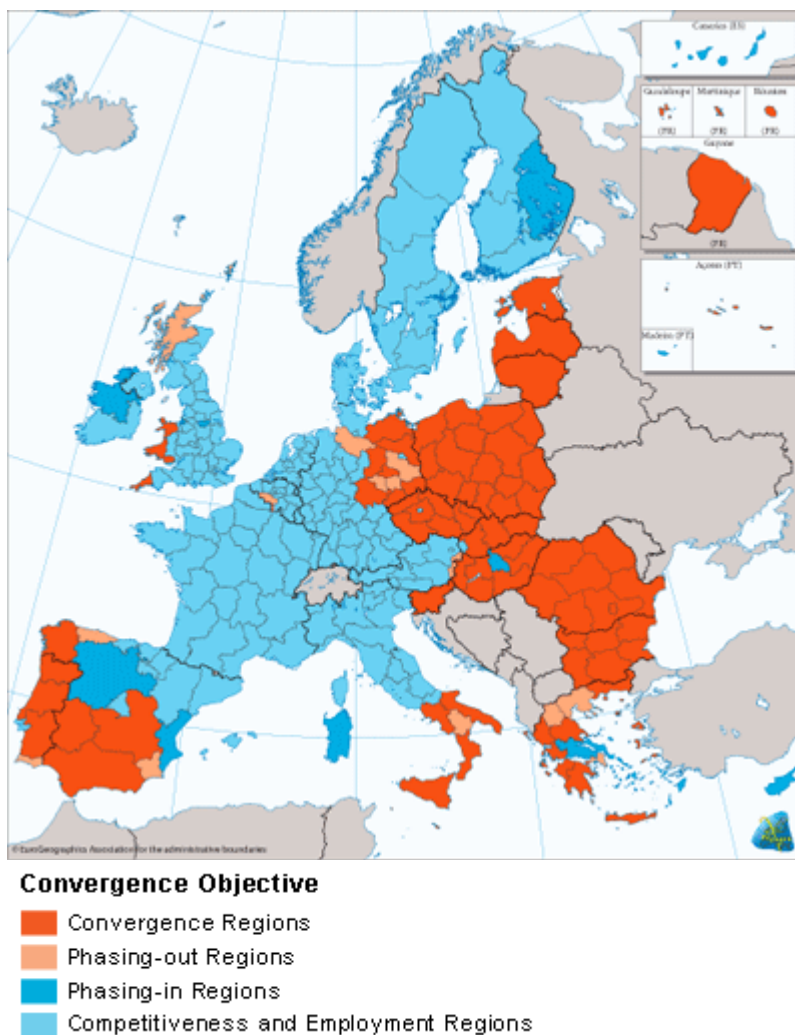
Az EU regionális fejlesztési programjának vannak szigorúan racionális, gyakorlati vonatkozásai is. A világpiacon folyó gazdasági verseny ma már többletényező: Európát kemény kihívások érik az Egyesült Államok és Kelet-Ázsia piacáról éppúgy, mint a MERCOSUR-térség (Argentína, Brazília, Paraguay és Uruguay szövetsége) felől.

Bár az Európai Unió 6,8 trillió ECU évi GDP-vel már 1998-ban megelőzte az Egyesült Államokat (ott 6 trillió ECU volt a megfelelő adat), ez az eredmény jórészt a London–Párizs–Milánó–München–Hamburg vonal által határolt központi terület „érdeme”. Jóllehet a centrum ma keletebbre helyezkedik el, mint 30 éve, még mindig a nyugati régió (az EU területének 20%-a) adja a jelzett GDP 50%-át. Mindközben az EU-átlag 75%-a alatt teljesít Portugália, Spanyolország, Görögország és az egykori NDK nagy része, Dél-Olaszország és a 12 új tagállam majdnem összes térsége.

⁴¹ HÜBNER, 3.

⁴² A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (2001. máj. 15. Göteborg). http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2001_0264_en.pdf.

13. térkép: Beavatkozási területek regionális bontásban 2007-2013⁴³



A többi globális versenyzővel lépést tartani kívánó Európai Uniónak így létérdeke, hogy az imént említett körzetek is mihamarabb felzárkózzanak a központ mögé, hiszen ez nemcsak a belső piac erősödését hozhatja magával, hanem a globális piacon is javíthatja a kontinens pozícióit⁴⁴.

Ezt ugyanakkor úgy kell elérni, hogy az Unió területe ne váljon homogén tömeggé, hanem minden térség és állam megőrizhesse sajátosságait, hiszen a változatosság „az egyik legszignifikánsabb fejlődési tényező az EU számára”⁴⁵.

Így a kohéziót erősítő lépések mellett (mint amilyen a monetáris unió megteremtése) szükséges a helyi erőforrások, a kulturális örökség megőrzésének támogatása is. A határok szerepe ugyan érezhetően gyengül, de várhatóan egyéb egymásra utaltságok (pl. városok, régiók) szerepe nőni fog.

A Montánunió megalakulásának idején még két stratégiai elképzelés élt a kontinens jövőjét illetően: egy szupranacionális integráció kialakításának (az Egyesült Államok példáját követve), illetve az autonóm nemzetállamok együttműködésének elmélete. Az Egységes Okmány és a Maastrichti Szerző-

⁴³ http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_en.htm

⁴⁴ „A területi egyenlőtlenségek nemcsak a periferikus és legkülső területeken okoznak súlyos veszteséget, hanem az Európai Unió egészének a gazdasági versenyképességét is befolyásolják. Ezért a határ menti együttműködések az Unió periferikus és legkülső régióiban a gazdasági és társadalmi kohézió eszközei, melyek a lisszaboni stratégia célkitűzéseit erősítik.” (SOÓS, 67.)

⁴⁵ ESDP, 7.

dés aláírásának idejére a szubnacionális szint teóriái is felzárkóztak az első kettő mellé. Ettől kezdve beszélnek arról, hogy a régiók Európája a 200 éves nemzetállami intermezzo után újra helyreáll, a centralizált, bürokratikus modern államberendezkedést a decentralizáció, a helyi demokrácia újjászületése követi.

A színpalak mögött azonban (a regionalizmus kétségtelenül pozitív vonásainak elismerése mellett) észre kell vennünk a Parkinson-effektus működését is.

Az Európai Uniót egy páratlan méretű és jogkörű bürokratikus gépezet irányítja. A bürokrácia természetével foglalkozó elméletírók ki szokták emelni e testületek organikus jellegét, melynek köszönhetően az egyes szintek újabb és újabb funkciók létrehozásával újabb és újabb hivatalok létfeltételeit és ezzel együtt sajátjuk bővítésének alapjait teremtik meg. A „harc” ilyen megközelítésben mintegy 30 éve a nemzetállamok és a brüsszeli központ bürokratái között folyik. Mára e központ olyan adminisztratív hálózatot épített ki, amelyre – a hivatkozásokkal ellentétben – Európa történetében soha nem volt példa. A komittizmus így tehát valójában nemcsak az Unió demokratikus deficitjét csökkenti, hanem centralizációját is erősíti. „A brüsszeli bürokrácia így módon quasi-regionális szerepet játszik, kitöltve a sokszor maga kreálta regionális űrt.”⁴⁶ Ez alatt azt kell érteni, hogy Brüsszel számára a regionális politika erősítése egyben a nemzeti kompetenciák gyengítését is jelenti – a regionalizáció révén tehát az EU központi intézményei is növelik befolyásukat.

A fenti folyamatnak van azonban egy további hatása is. A határ menti, általában fejletlen infrastruktúrával rendelkező, periférikus térségek között spontán módon is megindult az együttműködés, létrehozva így egy új típusú intézményt, amelyet az első (német-holland) kezdeményezés mintájára (1958) eurorégióknak neveznek. Ezek a határon átnyúló együttműködések a leglátványosabb módon fejtik fel a nemzetállami szövetet, ezért kap egyre nagyobb hangsúlyt a közösségi támogatásokon belül is a területi együttműködés.

Ezek a szervesen kialakult regionális együttműködések ugyanakkor spontaneitásuk, organicitásuk, kölcsönös egymásra utaltságuk miatt e támogatások leghatékonyabb felhasználóiként a legközelebb állnak egy decentralizált politikai modell megteremtésének lehetőségéhez. És paradox módon, erre talán épp az újonnan csatlakozott államok esetében a legjobbak az esélyek.

4) Közép-Európa és a határon átnyúló együttműködések

A regionális politika számára az igazi kihívást a 2004–2007-es bővítés jelentette, hiszen ez által nemcsak a 75%-os átlagot el nem érő (tehát kohéziós támogatásra szoruló) államokkal gyarapodott az Unió területe, hanem a régiók szerepe is megváltozott. A 15-ök Európájában a lakosság 25%-a élt határ menti területen (a határ menti területek aránya mindössze 15% volt). Közép- és Kelet-Európában az államok területének 60-65%-a határ menti, ahol régóta élnek egymás mellett eltérő etnikumok, gyakran viszont a határ mindkét oldalán ugyanazon nemzetiség él (ami még nagyobb problémát jelent). Ilyen térségekben lakik a frissen csatlakozott országok lakosságának két harmada. „Ezért a csatlakozó országok közötti határon átívelő együttműködés az európai területfejlesztési politika egyik nagy kihívása” – fogalmaznak az ESDP összeállítói.⁴⁷

Különös hangsúlyt ad e szembe ötlő különbségnek az az EU-s elvárás, hogy a Lisszaboni Stratégia megvalósításában nagyobb szerep jusson a határ menti együttműködéseknek. Egyrészt ösztönözni kell a határon átnyúló tervezési gyakorlat kialakítását, valamint az ehhez kapcsolódó horizontális partnerségek erősítését, másrészt a határon átnyúló együttműködések, a térségi innováció új modelljeit kell disszeminálni.

A korábban a kontinens „beteg emberének” számító, etnikai feszültségektől terhes közép-európai térség most az új uniós fejlesztési irányelvek alkalmazásával ennek az innovatív szemléletmódnak lehet

⁴⁶ HERVAINÉ, 100.

⁴⁷ ESDP, 47.

a próbaterülete, számos sikeres projekt megvalósítója. És ennek rendkívül egyszerű a magyarázata: a most csatlakozott államok szinte kizárólag kis vagy közepes méretű országok, amelyek nagy része eleve határ menti térség, amely a szomszédos ország hasonló helyzetű térségeivel együttműködésre van ítélve. Ennek a történelmi esélynek a kihasználásához igen kedvező keretfeltételek állnak ma már rendelkezésre.

FORRÁSMUTATÓ

- ESDP (European Spatial Development Perspective), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1999, 82 p.
- GERGELY Attila: A regionális fejlesztési politikák globalizációja. In BESZTERI Béla – HERVAINÉ Szabó Gyöngyvér (eds.): Európai Unió – Regionalizmus – Szuverenitás. IV. Országos Politológus Vándorgyűlés, Székesfehérvár, MTA-VEAB-Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár, 1998, 128–134. p.
- GOMBÁR Csaba: A szuverenitás korunkban. In BESZTERI Béla – HERVAINÉ Szabó Gyöngyvér (eds.): Európai Unió – Regionalizmus – Szuverenitás. IV. Országos Politológus Vándorgyűlés, Székesfehérvár, MTA-VEAB-Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár, 1998, 14–18. p.
- HEGEDŰS Dániel: Új elemzések, új lehetőségek a határokon átnyúló európai együttműködés szabályozásában. Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás a magyar nemzetpolitika nézőpontjából. Európai Tükör, XII. évfolyam, 3. szám, 2007. március
- HAMBERGER Judit: Szuverenitás és regionalizmus a cseh és a szlovák politikai gondolkodásban. In BESZTERI Béla – HERVAINÉ Szabó Gyöngyvér (eds.): Európai Unió – Regionalizmus – Szuverenitás. IV. Országos Politológus Vándorgyűlés, Székesfehérvár, MTA-VEAB-Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár, 1998, 178–182. p.
- HERVAINÉ Szabó Gyöngyvér: A szubnacionális politika integrálódása az EU intézményrendszerébe. In BESZTERI Béla – HERVAINÉ Szabó Gyöngyvér (eds.): Európai Unió – Regionalizmus – Szuverenitás. IV. Országos Politológus Vándorgyűlés, Székesfehérvár, MTA-VEAB-Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár, 1998, 99–112. p.
- KAISER Tamás: A horizontális europaizáció és a határ menti együttműködések. In Stratégiai kutatások - Magyarország 2015. Hidak vagy sorompók. Új Mandátum Könyvkiadó, 2006, Budapest.
- MEZEI István: A szlovák-magyar határ menti kapcsolatok jelentőségéről. Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek II. évfolyam 1. szám (2005), 3-21. p.
- OROVA Márta: A határon átnyúló együttműködések nemzetközi jogi keretei. In Stratégiai kutatások - Magyarország 2015. Hidak vagy sorompók. Új Mandátum Könyvkiadó, 2006, Budapest.
- SOÓS Edit: A határ menti együttműködések és a lisszaboni stratégia. Európai Tükör 2006/1. január, 64–77. p.
- SZILÁGYI István: Regionalizmus, globalizáció, szubszidiaritás. In BESZTERI Béla – HERVAINÉ Szabó Gyöngyvér (eds.): Európai Unió – Regionalizmus – Szuverenitás. IV. Országos Politológus Vándorgyűlés, Székesfehérvár, MTA-VEAB-Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár, 1998, 166–169. p.

4. Határon átnyúló kezdeményezéseket megalapozó szükségletfeltárás módszertana

A határon átnyúló kezdeményezéseken alapuló fejlesztések, programozások olyan tevékenységek, melynek során jelentős szerepet kapnak a meglévő helyzet feltárásán, elemzésén alapuló tanulmányok, és az ehhez kapcsolódó gyakorlati tevékenységek. Ezek a tevékenységek a társadalomkutatás tudományához állnak közel. Ezeknek a módszereknek az ismerete kiemelkedően fontos, mert e nélkül egyrészt nem tudunk dolgozni, másrészt a létező adatokat sem tudjuk megfelelően értelmezni.

Az önkormányzatok aktív részvételével folytatott szükségletfeltárások lehetőséget teremtenek arra is, hogy a lakosságot, a helyi vállalkozókat, a nonprofit szektort, valamint a helyi nyilvánosságot bevonja az önkormányzat a határon átnyúló kezdeményezési projekt-előkészítési munkába, fokozódjon a program civil kontrollja, az önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködésének fejlesztése, valamint a civilek bevonása az állampolgárok számára átlátható programozás megteremtésének folyamatába. A kutatások és az arra épülő fejlesztési folyamatok következményeként fokozódik az önkormányzatok szolgáltató szemléletmódja.

A helyi, térségi adatok rendszeres gyűjtése, összehasonlító értékelése a döntés-előkészítésben vagy annak ellenőrzésében való használatán túl a "kiterjesztett párbeszéd" a lakossági kapcsolattartás egyik fontos eszköze is lehet. Ezen túlmenően kell a helyi társadalmi, gazdasági élet többi szereplőinek figyelmét is felhívni arra, hogy bizonyos esetekben a helyi adatfelvételekből származó információk egyedisége válhat fontossá a felhasználó, megrendelő számára, hiszen a helyiek várható reakcióinak ismerete bizonyos helyi ügyek esetében a döntések kommunikálhatóságának feltételét is jelenti.

1. A helyzetfeltárás célja

A nemzetközi gyakorlatban a határon átnyúló kezdeményezésekkel kapcsolatos kutatásoknak, helyzetfeltárásoknak kétféle meghatározása terjedt el: egy előíró jellegű és egy leíró jellegű a kutatások funkciója alapján. Az előíró definíció értelmében a helyi határon átnyúló kezdeményezést alapozó és monitorozó kutatásnak hozzá kell járulni a térség gazdasági és társadalmi fejlődéshez, csökkentenie kell az egyéni helyzetekből fakadó esélyegyenlőtlenségeket, valamint hatékonyan segítenie kell a program megvalósítását. A funkcionális definíció szerint ezeknek a vizsgálatoknak négy fő célja van: háttérelmzés és magyarázat (akár empirikus, akár hermeneutikai, akár analitikus úton); elméletalkotás; értékelés; a programtervezés támogatása és tanácsadói funkció. Mindezt mi is elfogadhatjuk, egy határon átnyúló programhoz igazodó kutatásnak (legyen az akár szükségletfeltárás, akár monitoring vizsgálat, egyrészt szolgálnia kell a hétköznapi gyakorlatot, másrészt szolgálni kell a programtervezést, harmadrészt bővítenie kell a szélesebb értelemben vett helyi társadalomról alkotott megismerést.

A kutatás, előzetes és a gyakorlati programozás közötti „hídverést” hatékonyan segíti elő a módszertani pluralizmus. Míg a hetvenes évekig szerte a világon egyeduralkodó volt a kvantitatív (első-sorban kérdőíves) módszertan alkalmazása, mára a személyes tapasztalatokon alapuló interpretív kutatásoktól, a narratív interjúkn keresztül az akciókutatáson és esettanulmányokon át az etnografikus módszerekig számos új eljárást használhatunk akár a szükségletfeltárásban, akár a monitoring kutatásban.

Csakhogy a módszertani sokszínűség nem jelenti azt, hogy kutatómódszertani felkészültség nélkül lehet nekifogni a vizsgálatnak, márcsak azért sem, mert hibás módszerrel készült kutatásra nem lehet adekvát határon átnyúló programot építeni. Márpedig egy kutatásnál alapvető fontosságú, hogy a

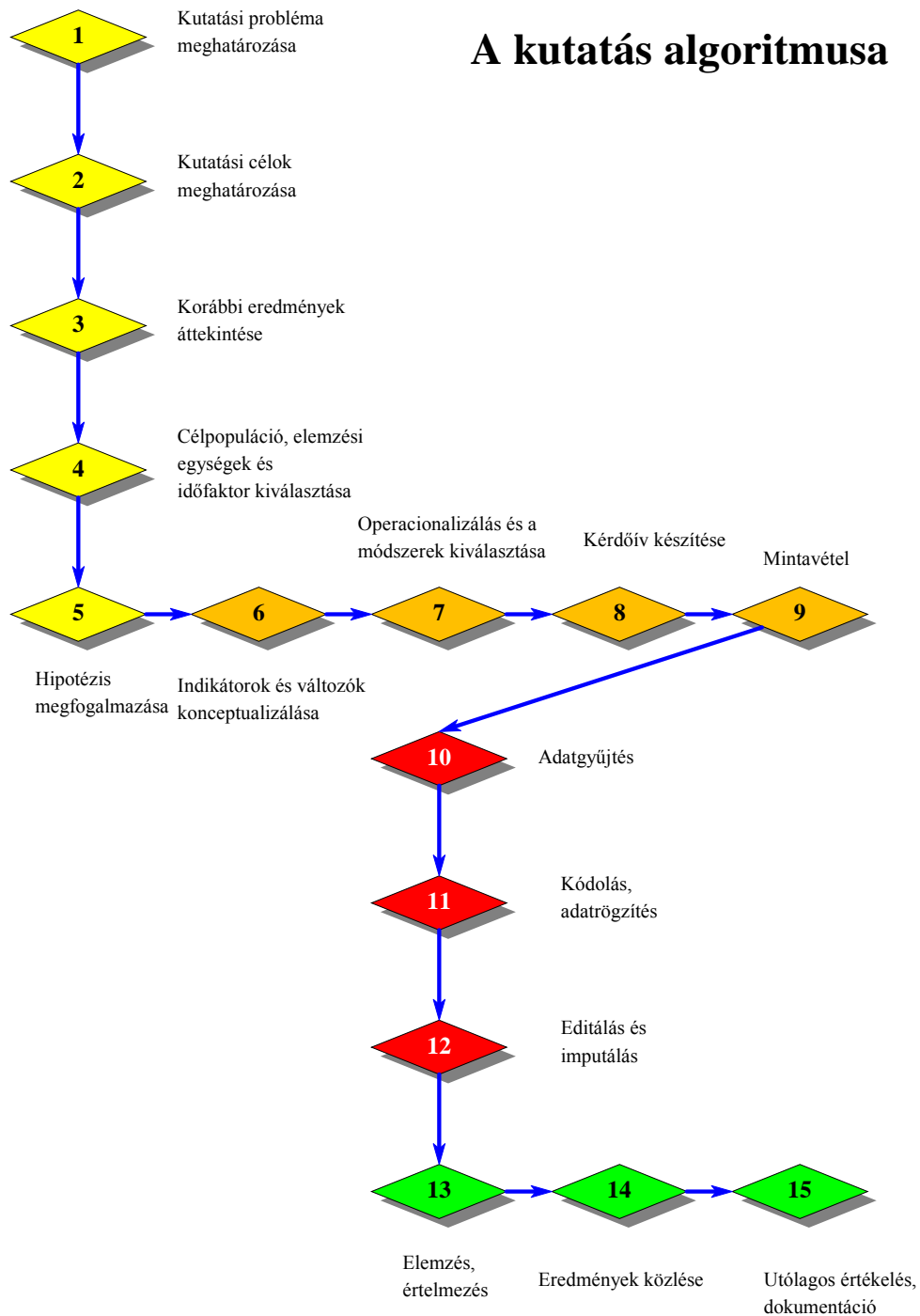
felvett adatok megbízhatóak, érvényesek legyenek, hiszen e nélkül a levont következtetéseknek semmi-féle alapjuk sincs.

A határon átnyúló kezdeményezéshez kapcsolódó kutatások célja elsősorban lehet felderítés vagy helyzetleírás, lehet ritkábban magyarázat. A felderítő kutatások a jelenség megismerésére irányulnak. Itt a cél nem feltétlenül a jelenség teljes és alapos dokumentálása, hanem annak a megállapítása, hogy szükség van-e a tervezett projektre. Emellett a felderítő kutatásokban lehet kipróbálni olyan módszereket, amelyeket később alkalmazni szeretnénk, de még nem ismerjük a hatékonyságukat. Ennek többek közt a költségvetés szempontjából van fontos szerepe. A felderítő kutatások tehát nem adják meg a pontos válaszokat, pusztán segítenek annak eldöntésében, hogy milyen eszközöket, technikákat alkalmazzunk a programban és mire koncentráljunk.

A leíró kutatások már a jelenség pontos leírására törekednek, annak a lehető legtöbb aspektusából. Ennek az egyik példája lehet egy adott terület munkanélküli populációjának vizsgálata, vagy a fiatalok településhez való kötődésének feltérképezése is. A határon átnyúló kezdeményezéseket megalapozó vizsgálatok, feltárások többsége ilyen leíró kutatás. A magyarázó kutatások célja az adott jelenség megmagyarázása, vagyis az, hogy miért nagy a munkanélküliség az adott területen, vagy miért éppen egyik vagy másik település a vonzóbb a fiatalok körében. A leíró és magyarázó kutatási célok gyakran egyazon kutatásban megtalálhatóak.

2. A helyzetfeltárás folyamata

A kutatómódszertan alkalmazása a határon átnyúló kezdeményezésekhez kapcsolódó projektekben magával a probléma meghatározásával kezdődik, azzal, hogy definiáljuk, mire is vagyunk kíváncsiak pontosan. Ezt követően fontos megvizsgálni, hogy voltak-e már e tárgyban korábbi kutatások, felmérések, mivel egyrészt felhasználhatjuk azok adatait (bár ezt esetlegesen engedélyeztetni kell az adatgazdával), másrészt tanulhatunk a hibáikból.



Ezután pontosan definiálni kell, hogy mit értünk bizonyos fogalmak alatt. Ezt a folyamatok hívják konceptualizálásnak. A konceptualizálást egy másik idegen nevű tevékenység követi, az operacionalizálás, melynek során meghatározzuk azokat az empirikus eljárásokat, melyeket alkalmazni fogunk. Ezek közül kiemelkedő lépés a kutatási módszer megválasztása.

A kutatási módszerek kiválasztásánál a lenti tipológia alapján gondolkodhatunk. Ha nincs elég forrás saját adatfelvétel megszervezésére, akkor dolgozhatunk statisztikákból, korábbi dokumentumokból. Ha van, akkor alkalmazhatunk kérdőíves adatfelvételt, ennek keretében megkérdezhetünk helyi polgárokat, a térségben működő gazdasági szervezeteket, intézményeket, a nonprofit szféra szakembereit stb. A kérdőíveket elküldhetjük postán válasborítékkal, esetleg felhívhatjuk őket telefonon, vagy küldhetünk hozzájuk kérdezőbiztosokat. A kérdőíves felméréseknél külön gonddal kell eljárni a kérdések megfogalmazásakor.

Kiemelt szereppel bíró személyekkel készíthetünk akár többórás mélyinterjúkat, egyazon csoportba tartozó embereket összehívhatunk egy fókuszcsoportos beszélgetésre, ahol egymást is inspirálják a gondolatok. A módszerek alkalmazása igen sokrétű lehet, itt csak arra hívnánk fel a figyelmet, hogy általában az összetett módszertannal dolgozó kutatások sikeresek, azok, ahol több módszertani elemet is bevetnek.

Ha már tudjuk, milyen módszertannal dolgozunk, mintát kell vennünk. Ennek nyilvánvaló oka, hogy bizonyos esetekben nem lehet minden érintettet megkérdezni, így az érintettek (a populáció) egy kisebb csoportját kérdezzük meg. Nagyon fontos, hogy ez a csoport a kutatás számára fontos ismérvek alapján jól visszatükrözze, reprezentálja az eredeti populációt. A mintavételnek számos formája ismert. Legtöbbjük ún. valószínűségi mintavétel, melynek lényege az, hogy a mintába való bekerülésre egyforma valószínűsége van a populáció minden tagjának (pl. valamilyen szisztematikus vagy véletlen választás alapján). Vannak azonban olyan speciális esetek, mikor ez nem biztosítható, ilyenkor nem-valószínűségi mintavételi technikákat alkalmazhatunk. Ha például egy speciális csoportról szeretnénk adatokat szerezni, mondjuk egy térség összes informális szervezetéről (akikről nincs megbízható címlista), akkor keresünk egyet, majd őt megkérjük ajánljon többeket, akiket aztán szintén megkérünk stb. Ezt a módszert hólabdának hívják, és egy tipikus nem-valószínűségi mintavétel, ugyanis nem minden szervezetnek van egyforma esélye a mintába kerülésre, akit jobban ismernek, azt nagyobb valószínűséggel ajánlják. Az adatok pontosságát elsősorban a minta kiválasztási módja és a minta nagysága határozza meg.

A mintavétel után következik maga az adatfelvételi folyamat, ahol az említett etikai elveknek megfelelően kell eljárni (önkéntesség, névtelenség), majd az adatok elemzése, értékelése. Végül a kutatás végén áll az adatok felhasználása, melynek keretében erősen javasolt a kapott eredmények publikálása, esetleg egy sajtótájékoztatón vagy szakmai workshopon való bemutatása.

A következő vázlat egy határon átnyúló kezdeményezést alapozó helyzetfeltárás menetét mutatja meg egy fiktív példán illusztrálva.

KUTATÁSI LÉPÉS	KONKRÉT KUTATÁSI TEVÉKENYSÉG
1. PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA	Fontos lenne megtudni, hogy milyen kielégítetlen szociális szükségletek tapinthatók ki a határ két oldalán
2. KORÁBBI EREDMÉNYEK ÖSSZEGYŰJTÉSE	Volt-e esetleg a helyzetfeltárási folyamat során olyan elem (pl. falugyűlések, térségi fórumok), ahol ez a téma már szóba került? Milyen jelentéseket adott eddig le a családsegítő szolgálat?
3. KONCEPTUALIZÁLÁS (mit értünk az egyes fogalmakon, definíciók)	Pontosan mit is értünk szociális szükségletek alatt? Definiáljuk a térséget, a szükségletek fogalmát (pl. valamilyen élethelyzetben érezhető individuális vagy szociális hiány)

4. OPERACIONALIZÁLÁS (hogyan tudjuk megmérni, amit akarunk)	Meg kell kérdeznünk őket direkt módon, nem elég a korábbi jegyzőkönyveket áttanulmányozni. Két nyelvű vagy egy nyelvű adatfelvétel szükséges?
5. ADATFELVÉTELI MÓDSZER KIVÁLASZTÁSA (lásd a tipizálást)	Kérdőíves felmérést alkalmazunk és néhány, a legtöbb problémával találkozó szakemberrel interjút is készítünk. A kérdőíveket postán küldjük majd ki, összeállítjuk a kérdéseket.
6. MINTAVÉTEL	A kérdőíves adatfelvételhez az önkormányzatoknál meglévő lakcímnnyilvántartást használjuk, kiválasztjuk pl. minden huszadik lakost. Így kapunk 300 nevet és címet. A mélyinterjúk alanyainak kiválasztásához megkérdezzük a polgármesteri hivatalokat.
7. ADATFELVÉTEL	A kérdőíveket kipostázzuk (válaszborítékkal!), a mélyinterjúk elkészítését kérdezőbiztosokra bízuk.
8. ELEMZÉS, ÉRTÉKELÉS	A kapott kérdőíveket számítógépre visszük és ott elemezzük, a mélyinterjúkat pedig egybevetjük a kapott eredményekkel.
9. ADATOK FELHASZNÁLÁSA	A kapott eredményeket egy közös fórumon ismertetjük, az információkat bedolgozzuk a helyi határon átnyúló kezdeményezési programba

3. Kvalitatív vs. kvantitatív?

Mióta Comte megalkotta a társadalmi fizika fogalmát, ahogy a fizikusok a fizikai valóság mérhetőségét, a társadalomkutatók a társadalmi valóság mérhetőségét igyekeznek bizonyítani. A valóságra vonatkozó tudományok legelső feladata minden esetben a tények leírása. Ezen tényeket, jelenségeket azonban nem esetleges, hanem előre eltervezett, tudományos céloktól irányított megfigyelési eljárásokkal kell leírni (Kornis 1927).

Mivel a határon átnyúló kezdeményezésekhez kapcsolatos szükségletfeltárások, háttérkutatók éppúgy jelenségek megfigyeléséből, rögzítéséből és elemzéséből állnak, mint számos más hétköznapi észlelés, tudnunk kell, hogy hétköznapi megfigyeléseink gyakran pontatlanok. Ez különösen olyan területen rejt számos veszélyt, mint pl. az oktatás, a helyi roma kérdés, a szociális problémák világa, amihez „mindenki ért”, amiről mindenkinek van véleménye. Ha pl. egy faluban a véleményirányítók elégedetlenek az iskolával, akkor hajlamosak vagyunk azt hinni, az egész falu az. Ez a túláltalánosítás könnyen szelektív észleléshez vezet. Az is előfordulhat, pl. hogy egy megfigyelés során azt tapasztaljuk, hogy a településen a hátrányos helyzetű gyerekek kiegyensúlyozottabbak, mint a hagyományosan jól szituált családból valók, ilyenkor az érthetetlen dolgok magyarázatára lehetséges információkkal egészítjük ki az észlelést, hozzáköltünk a jelenséghez, esetleg logikátlan magyarázatokat adunk. „A túláltalánosítás, a szelektív észlelés, a hozzáköltések, és az, hogy védekezésre használunk illogikus okoskodásokat, összeesküsznek azért, hogy a megismerés folyamata idő előtt lezáruljon. [...] A megismerés túl korai lezárásának veszélyei nyilvánvalóak. Leállítja a próbálkozásokat valaminek a megértésére, még mielőtt a megértés teljes lenne.” (Babbie 1995:44).

A gyakran pontatlan, hétköznapi megfigyelések ellen előre eltervezett, módszertanilag korrekt kutatásokkal lehet védekezni, melyek érvényes és megbízható információkat szolgáltatnak a település adott szegmenséről.

A társadalomtudományi megismerésben, kutatásban két jól körülhatárolható kutatási stratégia különböztethető meg. Az egyik a helyi problémák, jelenségek számszerűsíthetőségét helyezi előtérbe a

maga egzaktágával, a másik megközelítési mód szerint a jelenségek komplexitása és a világ értelmezésének szubjektivitása miatt nem lehet egzakt mérési módszereket alkalmazni. A két kutatási stratégia sajátos módszertani eszköztárat fejlesztett ki, a kvalitatív és a kvantitatív módszereket.

Dimenzió	Kvalitatív <i>Kutatások/módszerek</i>	Kvantitatív <i>kutatások/módszerek</i>
Világlátás	A világot különbözőképpen értelmezett jelenségek halmazának tekinti, a valóságot folytonosan változónak képzei	A világot objektív, megragadható jelenségek halmazaként értelmezi, állandó világot tételez
Alapmodell	induktív (tapasztalatokból általánosít)	deduktív (elképzelt modellt ellenőriz)
Egész/rész viszony	összefüggésekben, egészben gondolkozik	részproblémákra koncentrálnak
Érintettség	Szubjektív (érintettek szemével néz)	Objektív (kívülálló pozíciójából elemez)
Folyamat	a folyamatra koncentrálnak	a végeredmény érdekli
Tudományos irányultság	Antropológiai szemléletű	Természettudományos
Ellenőrizhetőség	viszonylag nehezen ellenőrizhető	Törekszik a kontrollálhatóságra
Célja	a cselekvő szempontjainak megértése felfedezni törekszik	“tények” és “okok” feltárása igazolni akar

Cook és Reichardt (1979) nyomán

4. Adatgyűjtési stratégiák

Egy kutatás tervezése nem a mintavételről, de még csak nem is az adatfelvételi eszköz kidolgozásával kezdődik, hanem a kutatási célok nagyon pontos meghatározásával. Egy kutatás eredményességét elsősorban nem az határozza meg, hogy milyen módszerekkel végezzük, hanem az, hogy a kutatási céloknak megfelelő módszert választunk-e.

A szakirodalomban a megismerési módszerekhez a kérdezettek körének tekintetében kétféle adatgyűjtési stratégiát különböztet meg. Az egyiket teljes körű adatgyűjtésnek nevezik, mely nevéből következően teljességre törekszik, vagyis a megismerni kívánt jelenséget hordozó vagy arról véleményvel rendelkező összes érintett adatait megpróbálja összegyűjteni. Ilyen megismerési módszerek a legjobb példái a tízévenkénti népszámlálás vagy az iskolaorvosi szűrések, de pl. a központi írásbeli érettségi vizsga is valami ilyesminek tekinthető. Ne tévesszen meg minket a fogalom, teljes körű adatfelvétel akkor is végezhető, ha az adathordozói kör igen szűk, pl. a kutatás során egy ember életútját szeretnénk a maga teljességében megismerni, vagy ha mondjuk akciókutatásban veszünk részt. Amennyiben kvantitatív megismerési módszert alkalmazunk és teljes körű adatgyűjtésre törekszünk, cenzusról (összeírásról) van szó. Ha mindezt kvalitatív módszerek esetében alkalmazzuk, akkor a módszertől függően esettanulmányról, narratív interjúról, akciókutatásról, szociometriáról vagy valamilyen más, a vizsgált jelenséget teljes körűen bemutató eljárásról van szó.

	Teljes körű adatgyűjtés	Mintán alapuló adatgyűjtés
Kvantitatív módszerek	Cenzus	Survey
Kvalitatív módszerek	Narratív interjú, Klinikai beszélgetés módszere Akciókutatás Szociometria	Céltott interjú Tartomelemzés Fókuszcsoport

A gyakorlatban azonban ritkán van szükségünk arra, hogy egy populáció összes tagjától gyűjtsünk adatokat, de azért előfordulhat határon átnyúló kezdeményezést megalapozó kutatásnál is (pl. kötelező iskolai adatszolgáltatások a beiskolázott gyerekekről vagy a szociális helyzetről). Sokkal gyakoribb, hogy nem akarjuk (vagy nem tudjuk) összegyűjteni az összes érintett adatait, de törekszünk arra, hogy az összegyűjtött adatok a lehető legjobban tükrözzék az összes érintett adatait. Ebben az esetben valamilyen módon mintát kell venni a vizsgálandó sokaságból.

A mintán történő kutatások sajátossága, hogy a vizsgált jelenség kapcsán nem minden vizsgálandó gyerekről, tanárról, vállalkozásról, civil szervezetről stb. gyűjtünk adatokat, hanem csupán egy részükről, és a gyűjtött adatokból vonunk le következtetéseket a teljes sokaságra. Ezek a megállapítások, következtetések soha nem lesznek pontosan olyanok, mintha mindenkit megkérdeznénk, csupán *becsléseket* tehetünk a teljes alapsokaságra nézve⁴⁸. A kutatómódszertani irányoknak megfelelően ez esetben is megkülönböztethetjük a mintán alapuló kvantitatív adatgyűjtési módokat (kérdőív survey) és a mintán alapuló – differenciáltabb – kvalitatív módszereket (pl. célzott interjúk, újságok tartalom-elemzése, fókuszcsoportos adatgyűjtés).

Annak, hogy egy adatgyűjtést ne teljes körű megfigyeléssel végezzük, hanem minta segítségével több oka is van. Először is, ha túl nagy az alapsokaság (például általában a lakosokat akarjuk vizsgálni a kistérségben de akár csak egyetlen faluban is), akkor az adatfelvétel ideje nagyon hosszúra nyúlhat és rendkívül drága lehet. Másodsor, a mintán történő adatfelvételek a megfelelő kiválasztási eljárás betartásával minimálisra csökkentik annak az esélyét, hogy a kutató által befolyásolt válaszadókat keressünk fel. Ezen túl a mintán történő adatfelvételekből az alapsokaság méretétől függetlenül lehet becsülni a teljes alapsokaság jellemzőire, ez különösen akkor értékelődik fel, ha a vizsgálandó csoport nagyságáról nem áll rendelkezésükre egzakt információ. (Például, ha a horgászok szabadidős szokásait szeretnénk vizsgálni, vagy a feketén dolgozó munkanélküliek foglalkoztatási idejét akarjuk mérni.)

A szociológiai kutatásoknak etikai oldala is van, ami két dimenzióban fogható meg. Először is a válaszadás, akármilyen technikát alkalmazunk is, mindig önkéntes, senki sem kényszeríthető arra, hogy részt vegyen egy vizsgálatban, ha nem akar. Másodsor biztosítani kell a névtelenséget, vagyis meg kell védeni a vizsgálatban résztvevőt (hiszen ő tesz nekünk szívességet) az általa adott válaszok személyre történő azonosíthatóságától.

A szociológiai módszereket többféleképpen lehet tipizálni. Egy másik modell is alapvetően két csoportra osztja a módszereket: primer és szekunder adatfelvételen alapuló típusokra. A primer adatfelvétel esetén az adott konkrét kutatás során újonnan kerülnek adatok begyűjtésre, míg a szekunder adatfelvétel során mások által korábban már összegyűjtött adatokból dolgozunk.

⁴⁸ Már most le kell szögezni, hogy a becsléseink pontosságát alapvetően nem a minta nagysága, hanem a mintavételi eljárás, a kiválasztás módja határozza meg.

A) primer adatfelvétel	B) szekunder adatfelvétel
1. survey 1.1 önkitöltős 1.2 telefonos 1.3 kérdezőbiztossal történő	1. dokumentum- vagy tartalomelemzés 2. statisztikai elemzés
2. interjútechnikák 2.1 mélyinterjú 2.2 fókuszcsoport 2.3 terepkutatás	

A primer adatfelvételek lehetnek kérdőíves adatfelvételek, melyeket a külföldi szaknyelv survey-nek hív, különböző interjútechnikák és terepkutatások. A kérdőíves adatfelvételek esetén maga az adatfelvétel típusa szerint tesznek különbséget: itt beszélhetünk önkitöltős, telefonos vagy kérdezőbiztossal történő adatfelvételtől. Az interjútechnikáknak két nagy csoportja van: a mélyinterjúk és a fókuszcsoportos interjúk.

A szekunder adatfelvételek listája ennél jóval rövidebb. Itt alapvetően két csoportot különböztetnek meg, melyek azonban sokban hasonlóak egymáshoz, a dokumentum- vagy tartalomelemzést, illetve a statisztikák elemzését. A következő fejezetben részletesebben szólnak az egyes módszerekről.

5. Kutatási módszerek

5.1 Kérdőíves adatfelvétel

A kérdőíves felmérés, más néven a survey, a legelterjedtebb módszer a vélemények felmérésére, társadalmi jelenségek feltérképezésére. Népszerűségét nem kis mértékben köszönheti a közvéleménykutatásoknak, hiszen ezek jelentős publicitást kapnak, ugyanakkor viszont ez a publicitás az egész kutatásmódszertant egyfajta "kérdőívesessé" is redukálja. Van azonban ennek még egy árnyoldala, a gyakori alkalmazás miatt nagyon sokan gondolják, hogy semmi rendkívüli nincs egy kérdőív összeállításában, azt bárki meg tudja csinálni, és ez az egyik oka a bevezetőben említett és a minőségre kedvezőtlenül ható "iparszerűvé válásnak". Egy survey megtervezése azonban nem egyszerű feladat, számos buktatót rejt magában. Ezek két nagy témakör, a KÉRDŐÍVEK ÖSSZEÁLLÍTÁSA és a KÉRDŐÍVEK FELVÉTELÉNEK MÓDJA köré csoportosulnak.

A kérdőívekben alapvetően kétféle kérdéstípussal dolgozhatunk, nyitott és zárt kérdésekkel. Nyitott kérdések esetén a válaszadónak a feltett kérdésekre a saját megfogalmazásában kell válaszolni. Például: *"Ön mit tart a település legfontosabb hiányzó szolgáltatásának?"* Ilyenkor a kérdőíven elég üres helyet kell hagyni a válasznak. A zárt kérdések esetén előre megadott válaszlehetőségek vannak, ezek közül kell választani a válaszadónak. Például: *"Ha működne a településen adósságkezelő szolgálat, Ön (1) biztosan igénybe venné, (2) valószínűleg igénybe venné, (3) valószínűleg nem venné igénybe, vagy (4) biztosan nem venné igénybe?"*

A két kérdéstípusnak egyaránt megvannak az előnyei és a hátrányai is. A nyitott kérdéseknél a lehető legpontosabban megtudjuk a válaszadó véleményét, de utólag ezt elég nehéz bekódolni és elemezhető formába hozni. A zárt kérdéseknél a kódolás és a feldolgozás igen könnyű és gyors, csak ott elegendő válaszkategóriának kell lenni, hogy a teljes lehetséges válaszspektrumot felölelje. Emellett a válaszkategóriáknak egymást kizárónak kell lenniük, hogy a kérdezett ne választhasson többet közülük (kivéve, ha éppen ez a cél, de erről később).

Van egy harmadik kategória is, a nyitott és zárt kombinációja, amikor a kérdést nyitottan teszszük fel, de a lehetséges válaszkategóriák már eleve zártak. Ennél a típusnál előre tudni kell, milyen válaszokat várhatunk, de a válaszadó mégis maga fogalmazza meg azokat. Mivel nem lehet mindig minden választ előre kitalálni, hagyni kell egy "egyéb" kategóriát, ahová feljegyezhető az a válasz is, amelyre előre nem gondoltunk.

A kérdéseket a lehető legrövidebben, de érthetően kell megfogalmazni, nehogy a válaszadó valami egészen másra adjon választ, mint amire mi gondoltunk. Az érthetőségnél külön figyelni kell a többértelműség elkerülésére, vagyis nem szabad egy kérdésbe több állítást zsúfolni. Például: "Egyetért Ön azzal a kijelentéssel, hogy a fiatalok erkölcsi lazábbak, mint régebben, és ezért az oktatás tehető felelőssé?". Ilyenkor számos válaszadó gondba kerülhet, hiszen egyetérthet a lazább erkölcsökkel, de nem gondolja, hogy az oktatás felelős ezért (ami valóban nem biztos). Mindenképpen el kell kerülni a tagadó kérdéseket is, mivel sokan a témával kapcsolatos első reakciójuk alapján válaszolnak, nem mélyednek bele a pontos kérdésbe, így éppen ellenkező válaszokat fogunk kapni.

Ugyanígy kerülni kell a sugalmazó kérdéseket is. Sok válaszadót orientálhat a következő kérdés: "Ön egyetért vagy nem ért egyet azzal, hogy a településünkön közösségi ház felújítására az amúgy is szűkös önkormányzati költségvetésből több százmillió forintot költsünk?". A sugalmazó fogalompár a "szűkös"/"több százmillió", melynek hatására kevesen választanák a felújítást.

Van, amikor a kérdezett több válaszlehetőséget is választhat (pl. milyen forrásokból tájékozódik a faluban történt eseményekről?). Ennek jelölésére kétféle technika használatos. Az egyik az ún. *additív kódolás*, amikor a válaszkategóriák kódjai nem folyamatosan egytől pl. négyig terjednek, hanem a következő összetételben: 1, 2, 4, 8. A kódérték a kiválasztott válaszok kódjának összege (pl. az első és az utolsó választása esetén 9). A másik technika helyigényesebb, de egyszerűbb. Itt fel vannak sorolva táblázatos formában a válaszlehetőségek, és csak kétféle kód van: "említi" (1) vagy "nem említi" (2). Minden válaszlehetőség külön kódpozíció, melynek kétféle releváns értéke lehet, míg az additív kódolásnál egy kódpozíció van, de számos kódérték lehetőségével.

Miután a kutatások egyik kritikus pontja a költségvetés, és a költségek csökkentésének egyik lehetséges módja a kérdőívek hosszával való takarékoskodás, néha emiatt alig néhány oldalra zsúfolják össze a kérdéseket. Ennek van egy látszólagos előnye, mégpedig az, hogy így a kérdezett nem 20-25 oldalnyi kisebb kötetel szembeesik, de a tapasztalatok szerint ez csalóka lehet. Sokkal nagyobb ugyanis a kérdezett csalódása, ha már negyedórája válaszolgat a kérdésekre, de még mindig nem kell lapozni. A sűrítés további hátránya, hogy nincs elég hely a válaszok kifejtésére, mivel még a zárt kérdések esetén is lehetséges, hogy a kérdezett hozzáfűzne valamit, ami árnyalja a véleményét. Emellett a kódolása is nehézkes, könnyen el lehet téveszteni azt is, hol járnak a rögzítők.

A kérdéseknél nem szabad elfelejteni a kódkockát, amelyeknek több funkciója is van. Nem elég pusztán a válaszkategória számánál jelölni a kérdezett választát, az ugyanis később változtatható, a válaszadó vagy a kérdezőbiztos összefirkálhatja, és így nem mindig egyértelmű, hogy melyiket is választotta. A kódkockába már a végleges válasz kerül kódolásra (ezt általában a kérdezőbiztos otthon végzi el), és így a rögzítőknek nem kell keresgélni, hogy melyik válasz is a valós. A kódkockák számozása is a rögzítés folyamatánál fontos.

Előfordul, hogy olyan kérdéseket kell alkalmaznunk, amelyek nem minden válaszadóra vonatkoznak, de előre nem tudjuk megmondani, hogy kire igen és kire nem. Ekkor ún. *feltételes kérdéseket* alkalmazunk, a szövegben pedig megfelelő instrukciókat adunk a kérdezőbiztosnak.

K29. Legutóbb mikor fordult Ön a Polgármesteri Hivatalhoz:

1 - egy hónapon belül,

2 - egy éven belül,

3 - régebben, vagy

4 - soha? ➡

➡ UGRÁS A K31. KÉRDÉSRE!

0 - nem tudja X - nincs válasz

K30. Ezt az ügyet:
1 - könnyen sikerült,
2 - nehezen sikerült, vagy
3 - egyáltalán nem sikerült elintéznie?
0 - nem tudja X - nincs válasz

Itt a K30. kérdés nyilván nem vonatkozik azokra, akik nem voltak a hivatalban, ezért ugrást kell alkalmazni. A kérdezőbiztosnak szóló instrukció a szövegtől jól elkülönített kell legyen (természetesen ezekre a munka kiadásakor vagy a próbakérdés során is fel kell hívni a figyelmet). Amikor ugyanazt a kérdést tesszük fel sok változóra, akkor alkalmazhatunk táblázatos formát is. Itt a kérdést csak egyszer kell felolvasni, utána már általában elég az intézmények, szervezetek felsorolása is.

K9. Felsorolok néhány helyi intézményt, szervezetet stb. Kérem, mondja meg, hogy mennyire elégedett a munkájukkal: teljesen, nagyobb részben, kisebb részben vagy egyáltalán nem?

	telje- sen	nagyobb részben	kisebb rész- ben	egyálta- lán nem
1. Polgármesteri Hivatal	4	3	2	1
2. Egészségház	4	3	2	1
3. Általános Művelődési Központ	4	3	2	1
4. Falugondnoki Hálózat	4	3	2	1
5. Iskola	4	3	2	1
6. Szociális Iroda	4	3	2	1

Végezetül a bonyolultabb kérdéseknél alkalmazhatunk válaszkártyákat. Ilyenkor a kérdező egy kis kártyán megkapja a kérdést (ez természetesen a kérdezőbiztosok segítségével felvett kérdőívek esetében történhet), és így azt könnyebben értelmezni tudja, mintha csak felolvasnák neki. A kártya alkalmazását természetesen előre jelezni kell a kérdezőbiztosnak. Íme egy példa:

KÁRTYALAP!

K23. Az Öreg-tóval kapcsolatban Ön hogyan rakná fontossági sorrendbe egymáshoz képest az alábbiakat?

	sorrend
1. Üdülés, idegenforgalom	
2. Árvízvédelem	
3. Halászat, horgászat	
4. Öntözés, ipari vízigények kielégítése	
5. Természetvédelem	

Az önkitöltős kérdőíveket maga a kérdező tölti ki. Ilyenkor a kérdőíveket postán küldik szét, vagy egy kézbesítő hordja ki. Ennek kombinációja is előfordulhat, a postán kiküldött kérdőíveket is összegyűjtethetjük kézbesítővel. Ez a kérdés nem más takar, mint az önkitöltős kérdőívek legnagyobb dilemmáját, az alacsony visszaérkezési arány minél magasabbra emelését. Ez számos problémát rejt magában: először is azt, hogy akik nem küldenek vissza kérdőívet, azok tipikusan más emberek, mint akik visszaküldenek, ez tehát rontja a reprezentativitást. Emellett meg kell oldani azt, hogy a visszaküldés a lehető legegyszerűbb legyen, vagyis mellékelni kell valamilyen megcímezett és felbélyegzett vá-

laszborítékot. Ha ugyanis ezzel magának a kérdezettnek kell bajlódnia, akkor minimálisra csökken a visszaküldési arány. Ez a visszaküldési arány 50-60 százalék esetén megfelelő, ennél magasabb arány kifejezetten jó. Ne felejtjük el azonban a torzulást, hiába 80 százalékos a visszaküldési arány, ha a visszaküldők közül 90 százalék nő és csak 10 százalék férfi. Van ennek a módszernek egy másik hátránya is. Az önkitöltés általában nem úgy megy végbe, hogy a kérdezett szépen sorba veszi a kérdéseket, hanem először átfutja az egész kérdőívet. Így a kérdések összeállításánál, sorrendjük meghatározásánál figyelembe kell venni, hogy a kérdezett mindent lát, ellenben a kérdezőbiztos felvett kérdőívekkel, ahol csak azt hallja, amit felolvasnak neki. Az önkitöltős kérdőíves technikának van azonban két előnye is. Az egyik a relatív olcsóság, ugyanis nem kell kérdezőbiztosokat fizetni, ami a kutatási költségvetés legnagyobb részét teszi ki. A másik az, hogy egyes intim vagy zavarra okot adó témákban (ha megfelelően sikerül biztosítani a névtelenséget) könnyebben nyilatkoznak az emberek, ha egyedül tölthetik ki a kérdőívet, és nem egy másik személy előtt kell válaszolniuk. A telefonon történő kérdezés Magyarországon is egyre jobban elterjedt, olcsó és gyors módszer lehet a közösségi kezdeményezésekkel kapcsolatos programok előtt is, viszont ne felejtjük el, hogy gyakran éppen a célcsoport (pl. hátrányos helyzetű, kirekesztődött emberek) nem rendelkezik telefontal, illetve a mobil telefonok sem alkalmasak az ilyen kutatásokra. A telefonos kutatásnál személyesebb témákra könnyebben lehet választ kapni, mivel egy "személytelen" hangnak kell felelni. Ez persze azt is magával hozza, hogy az interjút a kérdezett könnyebben félbeszakíthatja a telefon letételével, mintha a lakásban ülő kérdezőbiztos dobna ki. Ugyanakkor viszont a telefonos kérdezés során csak rövid kérdőíveket használhatunk.

A legelterjedtebb mód a kérdőívek felvételére a face-to-face, személyes interjúk, vagyis kérdezők alkalmazása. Az előnye kétségtelenül az, hogy a válaszadási arány igen magas és az esetleges félreértések könnyen tisztázhatóak, a kérdezőbiztos pontosítani tudja a kérdőívet. További előny, hogy a kérdezés alatt, illetve után feljegyzéseket készíthet a kérdezett lakásáról, életkörülményeiről, és ennek során (ha kellően el van látva instrukciókkal) igen jó, objektív megfigyelőnek bizonyulhat. Hátránya az ára, ugyanis a kérdezőbiztosok fizetése igen jelentős, akár 60 százalékot is elérő arány a kutatás költségvetésében, nem beszélve arról, hogy a járulékos feladatok miatt (pl. beoktatás) a kutatás időtartama is hosszabb. A kérdezőbiztosoknak (és ez a telefonos kérdezés során is így van) pontosan el kell magyarázni a munka természetét és menetét, hiszen a szerzett adatok hitelessége, pontossága nagymértékben azon múlik, hogy a kérdezőbiztos hogyan, milyen körülmények közt vette fel a kérdőívet.

Először is a kérdezőbiztosoknak részletes eligazítást kell tartani, ahol végig kell menni a kérdőív minden egyes kérdésén, együtt megbeszélve a lehetséges buktatókat, nehézségeket. Ez segít abban, hogy a kérdezői szituációban a kérdezőbiztos képes legyen folyamatosan, meglepetések nélkül végigmenni a kérdőíven, lehetőleg könnyed hangnemben. Az eligazítást csoportokban kell megtartani, mivel így könnyebben kiütközhetnek a kérdőív problémás részei. Nagyon fontos a próbakérdezés lefolytatása, ahol minden kérdező legalább egy interjút lefolytatva "élesben" is megismerkedhet a kérdőívvel, és kiderülhetnek további problémák.

A kérdezőbiztos megjelenése legyen hasonló a kérdezettéhez, ne keltse jelentősen eltérő társadalmi helyzetben lévő személy benyomását, mert ez akadályozza a kérdezést. Megjelenésével is keltsen bizalmat, fellépése nyílt és őszinte legyen.

A kérdőív kérdéseit szó szerint kell felolvasni, attól semmilyen körülmények közt sem szabad eltérni, hiszen akár egy-egy szó eltérés is megváltoztathatja a szöveg értelmezését, kontextusát. Éppen ezért sem rövidíteni nem lehet a szöveget, sem pedig magyarázni, hogy mit is akart a kutató valójában. Ugyanez érvényes a kérdezett által adott válaszokra is, azokat, különösen a nyitott kérdésekre adott válaszokat, szó szerint kell lejegyezni.

A kérdezőbiztos feltehet pontosító kérdéseket, esetleg meg is ismételheti a kérdést, ha a kérdezett bizonytalan a válaszadásban és nem elutasító. Ezek a kérdések azonban mindig a kérdezőbiztos semleges pozícióját megőrizve kell, hogy történjenek.

5.2 Interjúk

Az empirikus kutatási módszerek közül a kérdőív mellett a másik legelterjedtebb adatfelvételi mód a különböző interjútechnikákhoz kötődik. Az empirikus kutatás céljából készített interjúk sajátossága a

személyhez való nagyfokú alkalmazkodás lehetősége. Az alkalmazkodás megnyilvánulhat az interjú lebonyolítására kijelölt helyszín megválasztásában, az alany gondolat- és élményvilágához való kötődésben, a kommunikációs mód megválasztásában egyaránt. Ez a módszer kötetlenebb, mint a survey, lehetővé teszi a vizsgált - és vizsgálatunk szempontjából marginális jelentőségű - témákban való elmélyülést. További előnye a módszernek, hogy interperszonális volta miatt mód van az azonnali reagálásokra, visszacsatolásokra. Természetszerű, hogy az interjúkészítés során nemcsak verbális, hanem metanyelvi kommunikáció is zajlik. A gesztusok, a hangszín, a testtartás, a tekintet egyaránt információforrásként működik az adathelyzések során.

Ugyanakkor nemcsak előnyei, hanem hátrányai is vannak az interjútechnikákkal való empirikus kutatásnak. Mivel az adathelyzések során alkalmazkodunk az interjúalanyhoz, természetes, hogy a kérdező személye is "belekeveredik" az interjúba. Ez a kutatás szempontjából rendkívül káros, tehát a lehetséges mértékig kerülni kell, illetve a feldolgozás során ki kell szűrni ezeket a tényezőket, illetve az elemzést ezek figyelembevételével kell majd végezni.

A fentiekből is következik, hogy az interjúk feldolgozása rendkívül munkaigényes. Elég, ha csak arra gondolunk, hogy az egy órás interjúnk írott változata közel 25 oldal strukturálatlan - vagy minimálisan strukturált - empirikus anyagot tartalmaz. Ahhoz, hogy a kutatás során általánosítható eredményeket is megfogalmazzunk megfelelő mennyiségű interjút kell felvennünk. Mindezt jelentősen megrövidíti a kutatás adathelyzeti és -feldolgozási szakaszait. Mindezeket figyelembe véve érthető, hogy a kutatók a gyakorlati életben ritkán dolgoznak kizárólag interjúkkal. Sokkal jellemzőbb, hogy a kutatási témával való ismerkedés során tájékozódási céllal, vagy a kutatás során kiegészítő információk megszerzésére használják az interjút mint adatgyűjtési technikát.

A célzott interjúk készítése során - mint arra már utaltunk - egy adott probléma, jelenség áll érdeklődésünk középpontjában, nem pedig a komplex személyiség. Az ilyen típusú interjúk célja az adott témával kapcsolatos tények, vélemények gyűjtése, háttérinformációk beszerzése. A célzott interjúk során feltett kérdések jellemzői:

- A kérdések általában legyenek semlegesek, de a nagyobb témákat bevezető kérdések mindenképpen
- A kérdések legyenek rövidek és világosak
- Ne tegyünk fel eldöntendő kérdéseket
- Egy kérdés ne tartalmazzon több állítást (többlövetű kérdések)
- A kérdéseket általában végig kell járni, az adott témát le kell zárni mielőtt tovább mennénk (Azt, hogy mit kell végigvinni, az interjúterv mondja meg)
- Amit nem akarunk végigvinni - nem szabad konkretizáló és mélyítő kérdéseket feltenni
- Mindig legyenek tények is, ne csak vélemények. Mire alapozza a véleményét?

A személyes interjúzás menete

1. Interjúterv készítése
2. Meg kell mondani konkrétan az interjúzás célját
3. Az elvárások egyértelmű megfogalmazása: mit akar a kérdező, mit kér a kérdezettől. (Ugyanakkor nem kell beavatni a kutatás bonyolult rejtelseibe az interjúalanyt.)
4. Ismerkedő kérdések: Mióta csinálja ezt?, Mit csinál itt? Miért választotta ezt a szakmát stb. (Már az interjú elején bizalmat kell ébreszteni benne, jó kapcsolatot kell kialakítani)
5. Fel kell tenni az első kérdést - témát bevezető kérdés
6. Elmélyedni a témában
7. Lezárni az adott témát
8. Új téma bevezető kérdésestb.
9. A végén le kell zárni az interjút (Az interjú után meg kell tudakolni, hogy érezte magát az alany az interjú közben)

Az interjúhoz célszerű mellékelni kell egy kísérő jegyzőkönyvet a következő tartalommal:

- Az alany neve (ha beleegyeik, hogy rögzítsük)
- Az alany foglalkozása, beosztása, végzettsége
- Az intézmény vagy szervezet ahol az alany tanul, dolgozik
- Az interjú helye
- Az interjú időpontja
- Az interjú időtartalma (perc)
- Az interjúer saját szubjektív érzéseinek leírása
- Az interjúer által megfigyelt mellékkörülmények, nem verbális jelzések lejegyzése
- Az interjúer nyilatkozata arról, hogy a kapott információkat bizalmasan kezeli
- Az interjúer hitelesít aláírása

A célzott interjúk készítése során a fő hangsúlyt azokra a problémahalmazokra, kérdésekre célszerű helyezni, amelyeket nem, vagy csak áttételesen lehet vizsgálni a többi "keményebb" mérőeszkővel (pl. survey, meglévő statisztikák elemzése). A tapasztalat azt mutatja, hogy a célzott interjúk hatékonyan egészítenek ki bármilyen empirikus adatfelvételi módszert, de önmagukban való alkalmazásuk csak kellően nagyszámú interjú felvétele esetén hoznak eredményt.

A következőkben egy speciális interjútechnikát mutatunk be, a csoportos interjút. A módszer sajátossága, hogy az empirikus adatok gyűjtése során egyidőben több "interjúalanyunk" is van. A módszer a csoportos problémamegoldó technikákon alapul, melynek lényege, hogy egy adott kérdésben, problémakörben a vélemények, tények gyűjtését egy 8-10 fős csoportban végezzük, ahol a csoportvezető(k) a kutató(k).

Az első tájékozódás szakaszában, vagy a tényleges empirikus adatgyűjtés során egyaránt jól használható módszer. A módszer előnyeinel kiemelt helyen kell megemlíteni a hatékonyságát. Egy három órás "csoportozás" során a céltan vizsgált problémáról 8-10 ember véleményét, tapasztalatait lehet strukturáltan összegyűjteni. Ezeken a csoportüléseken összegyűlnek a legjellemzőbbnek vélt problémák, vélemények halmazai.

Előnyei közé sorolható, hogy a csoportmunkában résztvevők aktív közreműködőkké válnak, a munka végén van látható eredmény, s ez pozitívan befolyásolja ez együttműködési hajlandóságot és az őszinte válaszok adását. Nem közömbös az sem, hogy a személyes interjúkhoz képest sokkal olcsóbb adatfelvételi módról van szó. Ez köszönhető annak is, hogy már a csoportmunka során strukturálódik az empirikus anyagunk, nagymértékben megkönnyítve ezzel az empiria feldolgozását.

A csoportos interjú alkalmazása során tudatosítani kell mindenkiben, hogy a csoportos interjú nem egyenlő a közös beszélgetéssel. Különös veszélyforrás lehet, hogy a csoportban hatékony, feladatorientált, célrelő csoportmunkához nem szokott személyek is teammunkában dolgoznak együtt. Tapasztalatok alapján állítható, hogy ha a csoportmunkában járatlan embereknek közösen kell dolgozniuk, hajlamosak arra, hogy parttalan vitává vagy éppen ellenkezőleg barátságos beszélgetéssé alakítsák a csoportozást, szem elől tévesszék a közös munka célját. A kritikus "leülés" ellen és az eredményes vélemény- és tényfeltárás érdekében korszerű problémafeltáró és -megoldó csoporttechnikákat, vagy azok kombinációit kell alkalmazni.

A csoport kialakítása során figyelni kell arra, hogy az adott kérdésben jártas, vagy témánk szempontjából releváns ismeretekkel rendelkező egyéneket hívjunk meg. A munkacsoport összetételét tekintve törekednünk kell a minél nagyobb fokú heterogenitásra, hogy a vizsgált problémával kapcsolatos valamennyi vélemény megjelenjen az adatgyűjtés során.

Az alábbiakban egy egyszerű csoportos interjútechnika menetét írjuk le.

1. A résztvevőkkel ismertetjük a kutatásunk célját, a munka menetét, szabályait.
2. Felírjuk a falra a munka indítókérdést: Pl. Milyen környezetvédelmi problémákkal találkozott eddigi munkája során?

3. A résztvevők véleménygyűjtő lapokon "nyilatkoznak", csendben dolgoznak. Minden újabb adatot, véleményt külön "cettlire" kell írni. Egy résztvevő annyi cetlit ír, amennyit akar. Figyelni kell a tömör megfogalmazásra, a cédulára csak egy-két szó kerülhet. Aki kész van egy cédulával az odaadja azt csoportvezetőnek. A csoportvezető kiteszi a falra, hogy mindenki jól lássa. A cédulákat már a falon el kell kezdeni csoportosítani, - a logikailag egybe tartozó cédulákat vizuálisan is el kell különíteni a többitől.
4. Miután a fal már tele van vagy kifogytak a "vélemények", a csoport sorba veszi az összes cédulát és megbeszéli azokat. Ennek első fázisaként a cédula "gazdája" szóban kifejti, hogy mit is értett az adott a problémán, véleményen, tényen. Ezután a többieknek kell lehetőséget adni, hogy kérdezzenek, illetve reagáljanak az elhangzottakra, de csak néhány szóban. A csoportvezető moderátori szerepet tölt be, a munkát hangszalagon rögzíti.
5. A csoportmunka után jegyzőkönyvet kell kitöltenie a csoportvezetőnek, majd írásban is rögzíteni kell az elhangzottakat illetve a falra kerülteket.
6. A logikailag szorosan összetartozó kisebb egységeket nagyobb - gondolatilag jobban kezelhető - halmazokba kell összevonni. Csak ezután következhet az adatok feldolgozása.

Bár kétségtelen, hogy napjainkban a legelterjedtebb adatfelvételi módok a különböző survey-khez és interjúkhoz kötődnek, rövid módszertani jegyzetünk nem nélkülözheti a ritkábban használt empirikus adatgyűjtési technikák bemutatását sem. Ebben a fejezetben a beavatkozás-mentes módszerek közül a tartalomelemzésről és a meglévő statisztikák elemzéséről, valamint a szociálpszichológia módszertanában jól ismert terepkutatásról szólnunk.

5.3 Tartalomelemzés

A tartalomelemzés a háttérvizsgálati technikák ún. beavatkozás-mentes típusába sorolható. A beavatkozás-mentes vizsgálatok nagy előnye, hogy a kutatást végzők a vizsgált probléma realizációjától kellő távolságból, a folyamatokba való beavatkozás lehetőségét kizárva végezheti az adatgyűjtését. Így nem fordulhat elő, hogy az empirikus módszerünk, adatfelvételi eljárásunk befolyásolja a "válaszadót".

A tartalomelemzés lényege, hogy az adatgyűjtés során valamilyen „társadalmi produktumot”, legtöbbször különböző dokumentumokat "kérdzünk" empirikus adataink forrásaként. Az elemzendő dokumentum egyaránt lehet írásos, auditív vagy audio-vizuális hordozón rögzített formában. Ennek megfelelően tartalomelemzéssel szinte bármilyen probléma megközelíthető, mégis elsősorban közlések elemzésére használják. (Például könyvek, hírek, reklámok, beszédek, filmek, koncepciók, jogszabályok tipikus tárgyai a tartalomelemzéseknek.)

A tartalomelemzés során az elemzendő dokumentumokban lévő információk, tények, vélemények rögzítésére adatfelvételi íveket kell szerkeszteni. Ezek az ívek hasonlóak a survey-vel dolgozó kutatások kérdőíveihez, azzal a nagyon fontos különbséggel, hogy az adatfelvételi íveken nemcsak a látszó, felszíni, hanem a látens tartalmakat is kódolni lehet. Az adatfelvétel során a felszíni tartalmak kódolása egyszerű és megbízható. Például, ha az ifjúsági koncepciók összevetését végezzük, akkor ilyen jól kódolható mainfesztt tartalom pl. a koncepció keletkezési éve, a szövegben a "jövő" szó előfordulásának száma, egy-egy téma hosszúsága stb. A dokumentumból kiolvasható, a keletkezést motiváló stratégia "felderítse" azonban már a látens tartalom körébe tartozik. A látens tartalmak kódolása értelemszerűen nehezebb, szubjektívabb megítélést igénylő feladat. Ez mindenképpen rontja az adatfelvétel megbízhatóságát, ugyanakkor a rejtett, látens tartalmak kódolásával érhetjük el, hogy az elemzésünk kellőképpen mély legyen. Az azonos látens tartalmak különböző értelmezésének elkerülése szempontjából célszerű, ha a tartalomelemzés adatfelvételét minél kisebb létszámú kutatóstáb végzi.

Az adatfelvételi ívek szerkesztésekor alapvetően kétféle eljárást követhetünk. Ha viszonylag kis számú dokumentumot akarunk nagyon részletesen elemezni, akkor célszerű viszonylag nagyszámú - (150-200) változót tartalmazó "kérdőívet" szerkeszteni, s minden dokumentumról külön-külön adatfelvételi ívet felvenni. Ha a fő cél csupán néhány változó figyelemmel kísérése, de azt viszonylag nagy anya-

gon kívánjuk vizsgálni, célszerű csupán egy adatfelvételi ívet szerkeszteni, s azon rögzíteni a különböző dokumentumokból nyert empiriát.

A tartalomelemzés nagy előnye relatív olcsósága, valamint az, hogy nem igényel nagy kutatói stábot és - az általános módszertani ismereteken túl - különlegesebb felkészültséget sem, valamint könnyű megismételni a kutatást.

5.4 Statisztikák elemzése

A beavatkozás-mentes vizsgálatok közül a továbbiakban a meglévő statisztikai adatok felhasználását tekintjük át. A közösségi programok elkészítését az adott térség helyzetelemzése előzi meg, kiemelve az egyediséget, a specifikumokat, az eltéréseket. A helyzetelemzéshez pedig nélkülözhetetlenek a származásukat tekintve igazolható adatok. Ezen adatok egyik hátrányos jellemzője, hogy nem naprakész információkat tartalmaznak. Vannak adatok, melyek hosszabb ideig érvényesek maradnak, változásuk nagyobb időintervallumban mérhető csak. Az ilyesfajta információk tökéletesen hozzáférhetők a hivatalos adatközlő szervezeteken keresztül. Bizonyos adatok azonban dinamikusabbak, egy év alatt, sőt akár néhány hónap alatt is jelentősen megváltozhatnak. Egyrészt ezeket az adatokat a hivatalos adatforrásokból be kell szerezni, melyek bár nem egészen friss információk, de idősorosan tendenciák jellemzésére és összehasonlítás alapjául szolgálhatnak. Másrészt helyi adatgyűjtésekre is szükség van a lehető legfrissebb és jelenlegi helyzetre érvényes információk közlése érdekében. A valós helyzet feltárása a kistérség saját érdeke. Ahhoz, hogy előre tervezni lehessen, tudni kell hol áll most egy adott térség, milyen kedvező és kedvezőtlen tendenciák jellemezték eddig és mi várható ezután. Hol kell beavatkozni, s az egyes projektek hatása miben nyilvánul majd meg. Ezeket a társadalmi-gazdasági folyamatokat mérni, előre jelezni elsősorban demográfiai, foglalkoztatottsági, gazdasági mutatók alapján lehet.

A legszélesebb körben ismert és alkalmazott adatbázisok a következők:

- Népszámlálás (CENSUS) (KSH)
- TSTAR (KSH)
- ÁMÖ – Állami Mezőgazdasági Összeírás (KSH)
- Adóbevallásból készült adatbázis (PM APEH Sztadi)
- Munkanélküliségi adatbázis (ÁFSZ)

A közvélekedés gyakran összetéveszti vagy összemosza a meglévő adatbázisok másodelemzését és a meglévő statisztikák elemzését. Ez a két adatnyerési mód érthetően nem azonos módszertant kíván meg. A meglévő adatbázisok felhasználása során nincs adatfelvétel - hiszen az adatbázis már kész van. A kutató csupán elemző tevékenységet végez a nyers adatokon. Ezzel szemben a meglévő statisztikák forrásként való felhasználásakor már valamilyen szempont alapján összesített adatokat tanulmányozunk, más kutatók elemzéseit használjuk fel.

Ritkák azok az esetek, amikor a helyzetfeltárást kizárólag meglévő statisztikákból kívánjuk előállítani. Ennek több oka van. A korábban rögzített statisztikai adatok önmagukban ritkán bírnak magyarázó erővel. Nincs módunk arra, hogy az elemzés során a különböző adatok közötti összefüggések igazolására, vagy éppen cáfolására próbákat végezzünk. A legnagyobb problémát az érvényesség kérdés okozza. A meglévő adatok gyakran nem pontosan arra vonatkoznak, mint a mi témánk, az adatok nem mérik érvényesen a mi kutatásunk változóit. Ezt mindig szem előtt kell tartanunk.

Az érvényességi problémák mellett oda kell figyelni a megbízhatóság szintjére is. Fontos, hogy a statisztikai adatunk forrása hitelt érdemlő legyen, pontosan tudni lehessen a főbb jellemzőit. (Keletkezési idő, érvényességi kör, adatgyűjtési terület stb.) Soha ne dolgozzunk olyan adatokkal, amelyek nem ismerjük a forrását, és mely hitelességét nem tudjuk ellenőrizni! Azt is fontos észben tartani, hogy gyakran a hivatalos statisztikák nem mindig nélkülözik a spekulatív számításokat (elég, ha csupán a létminimum, a feketegazdaság vagy a bűnözés valós mértékének meghatározására gondolunk), gyakran pontatlanok.

Ezek ellenére a statisztikai adatok figyelembevételére szükség van, de inkább csak kiegészítő adatforrásként ajánljuk használni, más empirikus anyaggyűjtési eljárás mellett.

5.5 Terepkutatás

A terepkutatás fogalma alatt a különböző kutatók különböző technikákat értenek, annak megfelelően, hogy ki hogyan műveli. A terepkutatást a legegyszerűbb gyűjtőfogalomként definiálnunk. Az alábbi empirikus adatgyűjtési módokat sorolhatjuk ide:

- esettanulmány
- egészen megfigyelő
- megfigyelőként résztvevő
- résztvevőként megfigyelő
- egészen megfigyelő
- akciókutatások

A fenti kutatási technikák közös jellemzője, hogy a kutató a vizsgálatait ott végzi, ahol az események zajlanak, kimegy a terepre, a szó szoros értelmében a teljes személyiségével vesz részt a kutatásban. A terepkutatástól meg kell különböztetnünk a terepkísérleteket, ahol mesterségesen szimulálnak élethelyzeteket, nem pedig a valós élethelyzetbeli reakciókat, jelenségeket vizsgálja a kutató.

A terepkutatások egy része közvetlenül beavatkozó (például az akciókutatás, az egészen résztvevő vagy a megfigyelőként résztvevő technika), más részük közvetetten beavatkozó (részvevőként megfigyelő, teljesen megfigyelő) illetve nem beavatkozó (esettanulmány). Itt kell említést tenni az ún. Hawthorne-hatásról. Ez nagy vonalakban azt jelenti, hogy mindennek, amit a kutató a terepen tesz (annak is, ha nem tesz semmit), hatása van (lehet) a terepen zajló eseményekre.

A terepkutatások – csakúgy, mint az interjútechnikák - kvalitatív adatok, megfigyelések forrása, melyeket nehéz közvetlenül számszerűsíteni. Az ilyen jellegű kutatásra nagyon sok téma alkalmas, mégis ki kell emelni, hogy a legalkalmasabbak az olyan események, amelyek rövid idő alatt és a kutató által áttekinthető helyen történnek. (pl. települési képviselőtestületi ülés, sztrájk, bírósági tárgyalás, egy projekt ügymenet stb.) A cél mindig az, hogy a maguk természetes közegében vizsgáljuk az eseményeket a lehető legkisebb beavatkozással.

A terepkutatás pozitívuma a kivételes mélysége, a rugalmassága és olcsósága. Hátrányai közt kell kiemelni a kvalitatív módját (nem alkalmas arra, hogy nagy populációról korrekt állításokhoz jusjunk), valamint érvényességi problémáit (valóban azt mértük-e, amit mérni akartunk). Óvatosan kell bánni az eredményeink általánosíthatóságával is. A kutatás megbízhatóságát veszélyeztetheti, hogy a kutatók szubjektív észlelése hangsúlyosabb szerepet kap ennél az adatfelvételi módnál.

Külön kell szólnunk az esettanulmányokról és az akciókutatásról. Esettanulmányok (mely adatfelvételi módot előszeretettel alkalmaznak pl. szociális munkások) folytatása során már valamilyen lezajlott történést, jelenséget tanulmányozunk, oknyomozóként megpróbálunk magyarázatot találni a jelenség által felvetett kérdésekre. Például egy kudarcba fulladt korábbi fejlesztési projekt vagy együttműködés utólagos elemzése tipikusan ilyen technikát igényel. Ezzel szemben, ha a lehetséges fejlesztési koncepciók hatásaira vagyunk kíváncsiak, célszerű akciókutatást lefolytatnunk, mely kutatás már inkább hasonlít egy kísérlethez. A kutatás során a már kialakult rendszer összetevőit kell alaposan megvizsgálni, és a kutatási program céljaként új megoldási módokat, kísérleti jellegű politikációs struktúrákat kell kidolgozni.

6. Eredmények megfogalmazása a határon átnyúló kezdeményezés számára

A fenti rövid áttekintés is nyilvánvalóvá teszi, hogy a statisztikai elemzés nem nélkülözheti a számítógépes háttérrel. Az elemzések elvégzését segítő szoftvernek az SPSS programcsomagot vagy az Excelt ajánljuk.

Az adatok feldolgozása, elemzése során figyelni kell arra, hogy a sok érdekes "felfedezés" mellett ne feledkezzünk meg az eredeti kezdeményezéshez igazadó információk bemutatásáról. Az elemzés során - tapasztalatok alapján - törekedni kell arra, hogy csak azt tudjuk meg, ami érdekel minket. Ellenkező esetben akár évekig is elemezhetnénk egy kutatás empirikus anyagait. Ez azt is jelenti természetesen, hogy az adatgyűjtés során sok olyan tény, mutatót, véleményt rögzítünk, amit a későbbiekben nem használunk fel.

A kutatási eredményeinket mindenképpen összegeznünk kell egy jó szerkesztett, áttekinthető kutatási beszámolóban, melynek kivonatát a közösségi kezdeményezés programtervéhez mellékelni is kell. A kutatási beszámolóban nyilvánvalóan nem kell rögzíteni minden lépést, minden statisztikai próbát, elkészítése során elsősorban arra kell törekedni, hogy mások is megértsék a helyzetfeltárás legfőbb eredményeit. Az eredmények megfogalmazása során a következő szempontokat célszerű figyelembe venni:

- Mi várható a közeljövőben? (Uralkodó környezeti folyamatok abban a beállításban, ahogyan ez hat a vizsgált területre.)
- Mit találtunk ténylegesen?
- Ha mindenem nem is lehet változtatni, felelősek vagyunk az ezekre a tendenciákra adott válaszokért. Milyen lehetőségeket kínálnak ezek a tendenciák? Hogyan reagáljunk megfelelő módon mindezekre a jelenségekre? Mi az, amit tehetünk a javulás, a lehetőségek kiaknázása érdekében?
- Mit tehetnénk ténylegesen a gyakorlatban?
- A cél meghatározása eredménykategóriákban. (Mikor tekintjük elértnek a célt, milyen az a állapot a jövőben, amely ha fennáll, elértük a célt? Mindezt milyen eltéréssel?)
- A jelenlegi helyzethez vezetett lehetséges utak számbavétele.

7. Utólagos értékelés

A helyzetfeltárás végeztével – csakúgy, mint bármilyen más program zárásaként - sort kell keríteni a kutatási program megvalósításának értékelésére. Ennek részeként értékelni kell a kutatás tényleges eredményeit a várt eredmények fényében, szólni kell a kutatás költségvetésének értékeléséről (ha szükséges, pénzügyi beszámolót is kell készíteni). Gyakran megfelelnek a kutatók - pedig különösen fontos - a kutatás technikai lebonyolítását, kutatói team együttműködésnek értékeléséről. Ez értékelés során rögzítettek komolyan elősegítik a következő kutatás tökéletes(ebb) végrehajtását.

Végezetül még egy fontos megjegyzés. A kutatások során feltárt jelenségek, elemzett problémák nem fognak maguktól megoldódni. Nem elég, ha tudja mi a helyzet adott területen, a kutatásnak aktívan be kell kapcsolódnia a helyi társadalmi probléma, hiányzó szükséglet megoldási alternatíváinak kidolgozásába, a közösségi kezdeményezés tervezésébe és valamilyen szinten részt kell vállalni a programok megvalósításában is. Ellenkező esetben a kutatók dolgoztak egy jót, de lehet, hogy feleslegesen...

Irodalom

Domokos Tamás – Kulcsár J. László: Módszertani segédanyag a PR- anyagok hatásméréséhez, Agrocent Kft, 1997

Earl Babbie: A társadalomtudományi kutatás módszertana, Balassi 1995

5. Az civil szektor részvétele az Európai Unió közösségi kezdeményezéseiben 2007-2013⁴⁹

Zugor Zsuzsanna

1. Az Európai Bizottság és a civil társadalom pénzügyi kapcsolata

Az Európai Unió területén teljesen általános, hogy egy tipikus európai civil szervezet a bevételeinek hozzávetőlegesen felét állami támogatásból biztosítja. Bár a civil szférának juttatott állami támogatás mértéke eltérő lehet az egyes tagországokban, a civil szervezetek bevételeinek az a hányada, amely közforrásokból származik, többé-kevésbé állandó az egész Unióban. Ezért a non-profit szervezetek és a közösségi alapok közötti pénzügyi kapcsolat is létfontosságú.

Bár a közpénzek nagy része a nemzeti kormányoktól, regionális és helyi hatóságoktól valamint a nemzeti, regionális és helyi szinten működő fél-kormányzati szervektől (minisztériumi háttérintézmények, állami közalapítványok) érkezik a civil szférába, az évek során a Bizottság is fontos pénzügyi forrássá vált a non-profit szféra számára. Noha az erre fordított összegek nem túl jelentősek a szektor működési szükségleteihez képest, a teljes EU költségvetéshez képest pedig főleg nem, de mégis fontosak, és fontosságuk túlmutat az aktuálisan bevont forrásokon.

Az elmúlt néhány évben azonban egyre több jel mutatott arra, hogy a Bizottság és a non-profit szféra közötti kapcsolat a jövőben nem lesz olyan szoros, mint eddig, és a szektor számára elérhető források, főleg a kisebb szervezeteknek nyújtott támogatások drasztikusan csökkenni fognak. Ez, a Phare támogatások megszűnésével és a külföldi támogatók visszavonulásával párhuzamosan több országban is veszélyeztetné a szektor fenntarthatóságát, különösen igaznak tűnik ez Magyarországon, ahol a közép-erős NGO-k bevételeinek döntő többsége ilyen EU finanszírozású makro projektből származik.

A 2002-ben meghozott Európai Tanács rendeletek, amelyek az Unió költségvetésére vonatkozóan új pénzügyi szabályokat vezettek be, egyenesen kizárták a támogatásra jogosultak köréből azokat a szervezeteket, amelyek nem rendelkeztek a szükséges adminisztratív háttérrel, szervezettel, kidolgozott szabályzatokkal (administrative sophistication) vagy anyagi erőforrásokkal, a jogosult szervezetek pedig a jelentkezéssel járó költségek, erőfeszítés és az elért eredmény közötti aránytalanság miatt hajlottak a távolmaradásra. Ezek a lépések oda vezettek, hogy az európai civil szféra általában elvesztette a bizalmát a Bizottságban, a magyarországi civil szektort pedig teljesen felkészületlenül érte a brüsszeli adminisztrációs kényszer, és a szervezetek túlnyomó többségét már a pályázat maga elriasztja.

Bár az új, szigorúbb rendeleteket, amelyekre szükség volt a csalások, visszaélések számának csökkentése érdekében, és amelyek átláthatóbbá tették a közösségi kezdeményezésekhez kapcsolódó pályázati rendszert, a civil szervezetek is üdvözölték, ugyanakkor ezek a szigorítások olyan leküzdhetetlen akadályokat gördítettek a non-profit szféra szereplői elé, amelyek előzetes konzultációval talán elkerülhetőek lettek volna.

A probléma az, hogy a rendeletek csak kevésbé, vagy egyáltalán nem veszik figyelembe kisebb civil szervezetek speciális jellemzőit, a lehetőségeiket és anyagi erőforrásaikat. Sok civil szervezetnek nincsen ideje vagy megfelelő anyagi erőforrása, amelyet a komoly adminisztrációra, vagy a rendeletek által

⁴⁹ Jelen tanulmány az European Citizen Action Service által vezetett workshopok és azok összefoglalói, valamint a Echo Survey Szociológiai Kutatóintézet NGO kutatásainak tapasztalatai alapján készült.

előírt pályázati menedzsmentre fordíthatna, vagy megfelelő anyagi háttere, amely a gyakran ismétlődő auditokhoz, illetve a banki garanciához szükséges. Azok a magyar civil szervezetek, amelyek rendelkeznek a szükséges erőforrásokkal, és sikeresen szerepelnek a közösségi kezdeményezésekhez vagy közösségi programokhoz kapcsolódó pályázati eljárásban, könnyen abba a helyzetbe kerülhetnek, hogy az anyagi erőforrásaik ésszerűtlenül nagy hányadát kell arra fordítaniuk, hogy eleget tegyenek a Bizottság követeléseinek.

A helyi közösségi kezdeményezések alakításánál tervezésénél különösen fontos az előzetes konzultáció, ahol ezeket a problémákat előre látni lehet a kistérségen belül, és a konzorciális és partnerségi szabályzatokat úgy lehet alakítani, hogy megfeleljenek a civil szervezeteknek is, de tiszteletben tartásuk az olyan nagyon fontos elveket, mit az átláthatóság és az elszámoltathatóság.

Különösen a kisebb civil szervezeteknek kell tisztában lenniük a hátrányokkal a közösségi kezdeményezések kapcsán:

1. a pénzügyi követelmények túl magasak;
2. a jelentkezési eljárás túl bonyolult;
3. a túl merev hozzáállás kiölheti a kreativitást.

A civil társadalom természete az, hogy alulról folyamatosan megújítja önmagát, és ez létfontosságú az egészséges működéshez is. Ezért nem csak a már létező civil szervezetek fennmaradását biztosító támogatásokra van szükség, hanem kisebb összegű támogatások biztosítására is, főleg helyi, kistérségi szinten, új szervezetek létrejöttéhez. Súlyos probléma, hogy az állami források nem nyújtanak ilyen kisösszegű támogatásokat, Magyarországon egyedül a Nemzeti Civil Alapprogram működési célú támogatása jöhet érdemben szóba e tekintetben.

Magyarországon ezek a támogatások főleg a szektor infrastruktúrájára, kiépítésére és ezen belül is főleg a nagyvárosokra koncentrálnak. Ezzel szemben a kis, helyi kezdeményezésű civil szervezeteknek gyakran nem ilyen típusú forrásokra van szükségük, hanem egyszerűen csak egy kis összegre, hogy a projektjeiket megvalósíthassák.

Természetesen nem lehet az EU Bizottság és a különösen nem a közösségi kezdeményezések feladata, hogy ilyen mikrotámogatási-rendszert működtessen, viszont a jövőben várható, hogy legmagasabb szintről kezdeményezik az európai szinten működő kiemelt alapítványok és alapítványi konzorciumok támogatói szerepének megvitatását. Ilyen keretek korlátozottan léteznek, például induló (strat-up) támogatások biztosítására lehet fordítani kisebb projekteknél, amelyek az EU programoknál egyébként elfogadhatatlanul nagy kockázattal járó új elgondolásokon alapulnak; vagy nemzetközi kapcsolatokat lehet támogatni belőlük, melyeknek célja a kölcsönös tanulás vagy új partnerségek kialakítása; esetleg egyének útiköltségét támogatása, lehetővé téve a részvételüket fontos workshopokon. A nagyobb szervezetek esetében az EU pályázati rendszerének megismerését, partnerségek kialakítását célzó képzéseket támogatják a jövőben e dimenzióban.

2. A civil társadalom, mint a Strukturális Alapok⁵⁰ partnere

Az EU Bizottság a 2007-2013-as időszakra vonatkozó Stratégiai Irányvonalakban és az általános rendeletekben a civil szférát és a non-profit szervezeteket először említi partnerként. Bár a partnerség elvét következetesebben és erőteljesebben kellene hangsúlyozni a különböző alapoknál, ez mindenképpen előrelépésnek számít. Az Európai Állampolgári Akció Szolgálat (ECAS) 2004-ben a COOPERATE angol mozaikszóban – amely együttműködést is jelent - összegezte a következtetéseit és fogalmazta meg az ajánlásait a civil szervezetek jövőjére vonatkozóan:

- támogatni kell, hogy a civil társadalom, mint az EU kohéziós politikájának⁵¹ partnere szerepeljen
- a harmadik szektor szervezetei terjesszék elő közös igényeiket a nemzeti stratégiával kapcsolatban
- átfogó, európai szintű szektorok közötti koalíció szervezése, és a konzultáció kiterjesztése a civil társadalomra is
- a helyi közigazgatás és a harmadik szektor közötti partnerség a hozzáadott kohézió kulcsa
- az Európai Bizottság rendelje el, hogy a tagállamok tegyenek közzé konzultációs tervet
- a strukturális alapokkal kapcsolatos rendeletek biztosítsanak nagyobb egyensúlyt a szociális, a gazdaság- és környezetpolitikák között
- biztosítani kell a helyi közösségek, a kis- és középméretű civil szervezetek hozzáférését az EU kohéziós programjához
- technikai segédlet és globális támogatások a harmadik szektor szervezeteinek
- az EU kohéziós politikájáról szóló párbeszédet európai szintre kell emelni, és be kell vonni az állampolgárokat is

3. Mivel tud a civil társadalom hozzájárulni az EU kohéziós politikájához?

Az Unió komplex és decentralizált döntés-hozatali folyamatai rendkívül megnehezítik annak a megállapítását, hogy a civil szférát mennyire vonták be eddig az EU kohéziós politikájába⁵². Csak a közép- és kelet-európai országokban készültek erre vonatkozóan átfogó tanulmányok. Az ECAS és más hazai jelentések különös figyelmet fordítanak az új tagországok civil szférájának helyzetére (így Magyarországra is), mert félt, hogy a non-profit szféra fejlődését is támogató Előcsatlakozási Alap és a támogatási keretek megszűnése, és a külföldi támogatások megvonása a gyorsan fejlődő, de még viszonylag törékeny szektor fenntarthatóságát veszélyezteti.

- néhány kivétellel az általános végeredmény a civil szférára nézve nem kielégítő

⁵⁰ Strukturális alapok (Structural Funds): az Európai Szociális Alapot, az Európai Orientációs és Garancia Alap Orientációs Szekcióját, az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, valamint a Halászati Tanácsadó Pénzügyi Eszközt összefoglalóan az EU strukturális alapjainak nevezik. A négy strukturális alap feladata az Unión belüli fejlettségbeli különbségek mérséklése, az eltérő fejlettségi szintű államok és régiók gazdasági és szociális kohéziójának megteremtése. Ezen belül a strukturális alapok fő célja az volt a fejlődésben elmaradott azon területek felzárkóztatása, amelyek egy főre jutó GDP-je nem érte el az Unió átlagának 75%-át. Emellett a szerkezetátalakítással, valamint a súlyosabb munkanélküliséggel küzdő területek élveztek korábban jelentősebb támogatást. A Kohéziós Alapot nem sorolják ide.

⁵¹ A kohéziós politika célja a Közösség gazdasági és szociális összetartásának erősítése a Közösség egészének harmonikus fejlődése és különösen a különböző régiók közötti különbségek mérséklése, a kevésbé előnyös helyzetű régiók elmaradottságának leküzdése érdekében. Ezt a célt szolgálja a Közösség Kohéziós Alapja (Cohesion Fund).

⁵² Kohéziós Alap; Cohesion Fund - a Maastrichti Szerződés által létrehozott támogatási alap. Célja a környezetvédelmi és a transzeurópai hálózatok kiépítését segítő beruházások támogatása. Csak azok a tagországok (Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország) részesülhettek a támogatásban, melyeknek vásárlóerő paritáson számított GNP-je nem érte el az EU átlag 90%-át. A 2000 és 2006 közötti időtartamra 18 Mrd euróban határozták meg a forrásai nagyságát

- a civil szervezetek eddig túl kevés esetben voltak kedvezményezettként megnevezve, azokban a programokban nevezték meg őket gyakran, amelyekben a tényleges lehetőségük arra, hogy elnyerjék a támogatást, csak korlátozott (például kifejezetten a magánvállalkozások számára tervezett lépések)
- a civil szervezetek kilátása arra, hogy jelentős részesedéshez jussanak a strukturális alapokból 2004-2006-ban csekély volt, számos országban, így Magyarországon is gyakran irreális követelményeket támasztottak a társ-finanszírozásra vonatkozóan. Ezzel együtt pedig kevés arra irányuló erőfeszítés történt, hogy megkönnyítse a szervezetek támogatásokhoz való hozzáférését.

Az első és legfontosabb az, hogy a közösségi kezdeményezést meghatározó közpolitikák kidolgozói és a helyi közösségi kezdeményezéseket tervező térségi szereplők sokkal inkább tisztában legyenek a civil szféra képességeivel, lehetőségeivel a strukturális alapokkal való együttműködésre. Probléma, hogy a helyi politikusoknak és hivatalnokoknak általában nehézségeik vannak egy ilyen széles és kiterjedt szektor definiálásával. A „civil társadalom” megnevezés azért a legmegfelelőbb, mert miközben nemkormányzati szervezeteket tartalmazza, túl is mutat azokon, és az érdekek egy jóval szélesebb körét öleli fel, tudja megjeleníteni. A civil szervezetek közössége többféleképpen is hozzájárulhat az EU kohéziós politikájához és a közösségi kezdeményezések sikeréhez:

3.1 Összekötő kapocs az állampolgárokkal

Az Unió kohéziós politikájának paradoxona, hogy miközben kézzel foghatóan kapcsolódik az állampolgárok mindennapi életéhez helyi szinten, kevesebb kapcsolata van a civil társadalommal, mint más EU politikáknak, amelyek pedig inkább tűnnek nemzetek felettinek és az emberektől távolinak, mint például a kereskedelem.

3.2 A munkahelyteremtés célzott programjai

A civil szervezeteknek komoly tapasztalatuk van a munkanélküliség elleni küzdelemben, és már eddig is sokat dolgoztak a strukturális alapokkal a munkanélküliség leküzdésében (lásd magyarországi Equil programiroda jelentései), különösen azok között, akik a leginkább rászorulnak a segítségekre, vagy olyan nehézségekkel küzdenek, amelyek speciális vagy egyéni közelítést, intenzív támogatást kívánnak. Ezzel együtt a hazai civil szektor szervezeteinek széles köre kapcsolódhat be a strukturális alapok működésébe a következő területeken:

- kultúra, sport, szabadidős tevékenységek – jó lehetőség a határokon átnyúló együttműködésre
- környezetvédelem és a vidék védelme, a korábbi szennyezett ipari telephelyek rendbe tétele – mint a civil szervezetek felelőssége
- egészségügy, egészségügyi kutatások, speciális szolgáltatások, egészségfejlesztés és a betegek érdekeinek védelme
- szociális szolgáltatások a társadalmi kirekesztettség, a szegénység és a diszkrimináció leküzdésére, tanácsadás, támogatások nyújtása, képzések szervezése, hátrányos helyzetű csoportoknak, például pályakezdő munkanélkülieknek, régóta munka nélkül lévőknek vagy droghasználóknak nyújtott szolgáltatások

Az EU kohéziós politikája csak kismértékben él azokkal a lehetőségekkel, amelyet a civil szervezetek bevonása jelenthetne. Mivel a civil szervezetek olyan társadalmi igényekre reagálnak, amelyek felett az állam gyakran szemet huny, vagy amelyeket nem megfelelő súllyal vesz figyelembe, nem csoda, hogy a szektor méretét és a társadalom szerkezetében és a gazdaságban betöltött szerepének fontosságát gyakran alulbecsülik. Bár a civil szektorra vonatkozó nemzeti és nemzetközi kutatások is hajlamosak erre, a John Hopkins Egyetem kutatása kimutatta, hogy gyakorlatilag a világ összes országában ezek a szervezetek adják a társadalom és gazdaság fő erejét. Több országban a harmadik szektor körülbelül hétszer annyi embert alkalmaz, mint a nagy magánvállalatok, és más, hagyományos gazdasági szekto-

rokhoz képest ez a szektor jár élen az új munkahelyek teremtésében, sőt még gazdasági recesszió alatt is képes növekedni. Magyarországon a szektor helyzete azért más.

3.3 Európai partnerségi hálózatok építése

Az EU belső határain átnyúló, vagy az Unióval szomszédos országokra kiterjedő hálózatépítés és hálózati munka a kohéziós politika egyre fontosabb része, amit az is jelez, hogy az Interreg közösségi kezdeményezésből fő támogatási prioritássá vált. Az ECAS és az Interreg koordináló szervezetek, nemzeti irányító hatóságok tapasztalatai szerint azonban sok esetben nem könnyű megtalálni a megfelelő nemzetközi partnereket, mert az egyes országok eltérően fordíthatják le a társadalmi igényeket szolgáltatásokra, vagy amit az egyik országban civil szervezet végez, azt a másikban minisztérium, kormányzati szerv vagy helyi hatóság. Ugyanez részben lefordítható a térségi együttműködés szintjére, különösen a regionális network fejlesztése vonatkozásában.

Egy regionális vagy interregionális hálózat kialakítása, vagy közösségi kezdeményezésre létrejövő helyi társulás felállítása előtt azonban mindenképpen érdemes feltérképezni a meglévő partnerségeket, és párbeszédet indítani, hogy a műveleg kialakított hálózatok és a valós alap nélkül, csak a pályázati forrásokhoz való hozzáférés céljából felállított konzorciumok kockázata elkerülhető legyen.

Ha sikerül legyőzni ezeket a nehézségeket, jelentős előnyei lehetnek a kohéziós politika és a helyi civil szervezetek nemzetközi projektekből való együttműködésének:

- A civil szervezetek gyakran előbbre járhatnak a regionális és nemzeti hatóságoknál a határokon átnyúló kapcsolatok felkutatásában, hiszen őket nem korlátozzák az adminisztratív és törvényi megszorítások.
- Más esetekben a megközelítés inkább felülről lefelé irányuló lehet, hiszen számos civil szervezet tagja valamilyen európai egyesülésnek, amely értesítheti tagjait a strukturális alapokkal való együttműködés lehetőségéről. Az európai szervezeteknek képviseleti és pártfogói funkciójuk is van az EU intézményei felé, azért, hogy segítséget és tanácsot adjanak.
- Közvetlenebb útnak bizonyultak a közösségi kezdeményezésű programok (Equal, Leader, Urban). Ezek a programok egy részről lehetővé tették a civil szervezetek számára, hogy konzorciumok tagjai legyenek saját országukban, és kapcsolatokat építsenek ki az EU más országainak civil társadalmával. A 2007-2013 közötti időszakban azonban a közösségi kezdeményezések az Interreg program kivételével megszűnnek, illetve átalakulnak.

4. Hogyan vonható be a civil társadalom, mint partner?

Az Európai Bizottság a civil szervezetek nagyobb mértékű bevonását tervezi a 2007-2013-as időszakban, ez reflektál arra is, hogy az Európai Alkotmány 47. cikkelye a „résztvételi demokrácia elvé”-nek megvalósítását tűzi ki célul:

- (1) Az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul.
- (2) Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képvisellete az Európai Parlamentben valósul meg. A tagállamok képviselétét az Európai Tanácsban az állam-, illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a kormányuk látja el, amelyek maguk vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy a polgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel.
- (3) Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében. A döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni.
- (4) Az európai szintű politikai pártok hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának nyilvánításához.

A nagy kérdés, hogy hogyan lehetne ezeket a célokat átültetni a gyakorlatba és integrálni a közösségi kezdeményezésekbe, illetve a későbbi közösségi projektekbe? A strukturális források esetében többszintű megközelítés szükséges. Kérdés, miként lehet biztosítani, hogy a civil társadalom bevonása a

helyi/regionális, nemzeti és európai szinten is megtörténjen, valamint, hogy a civil szervezeteknek meg legyenek a szükséges képességeik az együtt dolgozáshoz? Ahhoz, hogy ez az együttműködés túljusson a konzultáció általános formuláin és a papír alapú konzorciumokon, őszinte partnerséget kell kialakítani. Ebben a vonatkozásban a partnerség egymástól lényegesen különböző testületek partnerként való bevonását jelenti, együttműködését egy bizonyos cél elérése érdekében.

2004 őszén a civil szervezetek részvételével megtartott bolognai konferencián, azt a kérdést is megvittatták a résztvevők, hogy miként kell a civil szervezeteknek megszervezniük magukat ahhoz, hogy partnerek lehessenek, és világossá vált, hogy a szektor két funkciójának, a szolgáltatásnyújtásnak és az érdekképviseletnek közelednie kell egymáshoz, de az eltérő szinteken eltérő módon.

Legalsó szinten a közösségi csoportok, civil szervezetek és a helyi hatóságok partnerségre való képességét kell fejleszteni. A civil társadalom képviselőinek és a helyi önkormányzatoknak a bevonásával az együttműködést támogató programok segítenek a megfelelő irányba haladni. A helyi partnerségek terjedését azonban a non-profit szervezetek nemzeti szintű összefogásának, az igényeik közös megfogalmazásának kell támogatnia, míg az érdekartikulációs és érdekképviseleti munka és a szövetségek kialakítása európai szinten is fontos.

4.1 A partnerség elve a rendeletben

A 2004-es tanácsi rendelettervezetben (COM(2004)492 final) újabb előrelépés történt azzal, hogy a civil szervezeteket először említik hangsúlyosan, és a tagállamok felelősségi körébe utalják, hogy „partnerség”-et alakítsanak ki „bármely megfelelő, a civil társadalmat, a környezetvédelmi partnereket, nemkormányzati szervezeteket képviselő testület és olyan testületek bevonásával, amelyek a nők és férfiak közötti esélyegyenlőséget segítik elő”. Bár a meghatározás nem tökéletes és nem is teljes körű, de az üzenet mindenképpen pozitív. Ez különösen ott igaz, ahol a tervezet szövege világossá teszi, hogy ez nem csak egy cél vagy elv. Amikor a tagállamok felvázolják a nemzeti stratégiai hivatkozási kereteket, nemzeti fejlesztési terveket, ezt a partnerekkel szoros együttműködésben kell tenniük, és ez vonatkozik a működési programokra és az ellenőrzési bizottságokban való részvételre is. Tehát, a partnerség beépül a döntés-hozatalba, és minden szintet lefed.

Ez lehetővé teszi, hogy a civil szervezetek nemzeti és regionális szinten is találkozzanak és előterjeszték elvárásaikat a nemzeti fejlesztési tervekkel és az abból fakadó operatív program tervezetekkel kapcsolatban, egy részről a prioritásokra vonatkozóan, más részről a technikai támogatásra és a kapacitásfejlesztésre vonatkozóan. Mindez hozzásegíti őket, hogy egyenlőbb mértékben lehessenek partnerek.

A többszintű kormányzás fogalma is sokkal fontosabb a civil társadalomnak, amely nem rendelkezik olyan forrásokkal és intézményi támogatásokkal, amelyek segítségével a kormányzati vagy helyi önkormányzati hivatalnokok dolgoznak. E téren komoly akadályai vannak a helyi és az európai szint összekapcsolásának, amely nélkül azonban az olyan elvek, mint a „részvételi demokrácia”, csupán elvek maradnak. Ezekre tekintettel az ECAS a következő javaslatokat tette a partnerség struktúrájának fejlesztése érdekében, amelyeket a Bizottság figyelembe vett a 2007-2013-as időszakra vonatkozóan:

- A strukturális alapokkal kapcsolatos bizottsági konzultációt nemcsak a szociális partnerekre, hanem a regionális és helyi hatóságokra és a kistérségi és helyi civil társadalomra is ki célszerű kiterjeszteni. Egy ilyen korlátozás azonban nem felel meg a konzultáció minimum standardjainak, és nem esik egybe a Bizottság azon törekvéseivel sem, hogy bevonja a régiókat a munkájába. Ehhez előbb a helyi civil szervezeteknek bizonyítania kell, hogy a partnerség és a konzultációs munka működik kistérségi szinten, különösen a közösségi kezdeményezések megvalósítása során, ahhoz hogy magasabb szinten is elérhesse a bevezetést.

- A rendeletek jelenleg túlságosan is megkülönböztetik, differenciáltan kezelik az egyes alapok munkájába és közösségi programokba partnerként bevonható különböző típusú szervezeteket. Az alapok azonban éppen napjainkban és különösen a 2007-2013 közötti időszakban olyan jelentős változásokon mennek keresztül, hogy nehéz előre megmondani, mely civil szervezetek érintettek, melyek nem, egy-egy alaphoz, egy-egy közösségi programtípusnál.
- A Bizottságnak ezen túlmenően fel kellene vállalnia azt a szerepet, hogy ösztönzi a civil szervezetek bevonását új partnerként. A szubszidiaritás elvének értelmében a tagállamok, illetve azon belül is a szűkebb területi egységek (elsősorban a régió) vannak leginkább abban a helyzetben, hogy meg tudják állapítani, mely szervezeteket lehet bevonni, és hogyan lehet kialakítani és minden szakaszban érvényesíteni a partnerséget. A rendeletek megfelelő végrehajtásának biztosítása azonban a Bizottság felelőssége maradt.
- Az sem mellékes, hogy ma már bizottsági rendeletek írják elő, hogy a tagállamoknak konzultációs tervet kell készíteniük, és jelentést kell közzétenniük arról, hogy a partnerség elve hogyan érvényesült, és a terv mennyiben teljesült.

Bár az általános rendelkezésekben a partnerség, a stratégia és a program végrehajtás közötti kapcsolat, valamint a döntés-hozatali folyamat különböző szakaszai megjelennek, arra vonatkozóan a jövőben szükség lenne határozottabb irányvonalakra, hogy hogyan lehet konkrét partnerséget kialakítani. Magyarországon a kormányok már a korai szakaszokban is konzultáltak a civil szervezetekkel, de a folyamat egyenetlen volt és kiszámíthatatlan, a különböző minisztériumok és hatóságok eltérő intenzitással és komolysággal végezték e feladatukat. A civil szervezeteknek tett ígéreteknek általában nincs nyoma a programok dokumentációjában, és a konzultációkon a civil szervezetek számára – különösen régiós szinten - nem derül ki egyértelműen, hogy hol állnak, és hogy egyes döntések miért születtek.

A konzultáció egy helyi közösségi kezdeményezés kapcsán is kiemelt fontosságú, hiszen csak ezáltal lehet biztosítani a valós szükségletekre adekvátan reagáló közösségi kezdeményezést és a program átláthatóságát. Jelenleg nincsenek minimum standardok meghatározva erre vonatkozóan, de már körvonalazódik egyfajta „best practice”. Ennek megfelelően:

- a kedvezményezettekkel, célcsoportokkal, nem-kormányzati szervezetekkel és a civil társadalom csoportjaival folytatott konzultációra vonatkozóan célszerű helyi, térségi szabályokat alkotni;
- a konzultációs tervezet, amely a legjobb gyakorlatot veszi át, és tartalmazza az ütemtervre, az értesítő rendszerre, a kritériumokra, a konzultáció összetett formáira és a dokumentumok elérhetővé tételére vonatkozó részleteket;
- vizsgálni kell a civil szervezetek részvételének struktúráját helyben, úgy, mint munkacsoportok, vezetői csoportok, ellenőrző bizottságok, kiválasztó bizottságok;
- ajánlások arra vonatkozóan, hogy hogyan támogathatják a helyi önkormányzatok a civil társadalmi közösség részvételét;
- ki kellene dolgozni a helyi utólagos jelentés és értékelési eljárások rendszereit.

5. Kapacitásfejlesztés

Általános az egyetértés abban, hogy még az Unióban minden területen alkalmazott magasabb és koherensebb standardok mellett sem történhet meg a civil társadalom bevonása kapacitásfejlesztés nélkül. Különösen igaz ez azokban az államokban, ahol a poszt-szocialista átalakulás után a civil szektornak megkésett fejlődési pályával kellett szembenézni. Ideális esetben az uniós egyszerűsítésnek és reformoknak lehetővé kellene tenniük, hogy a civil szervezetek úgy dolgozhassanak együtt a strukturális alapokkal, úgy vehessenek részt közösségi kezdeményezésekben és programokban, hogy új pénzügyi és egyéb menedzsment szakértelmet kellene elsajátítaniuk és alkalmazniuk a működésük során. A kérdés, hogy ezek a reformok tényleg megvalósulnak-e.

A közösségi programokban való civil részvételben a legfontosabb kiindulópont a civil szervezetek számára, hogy megfogalmazzák elvárásaikat világosan megkülönböztetve képviselési szerepüket (pl. milyen képességeket és forrásokat igényelnek a projekt monitoring bizottságokban) és szolgáltatásnyújtó szerepüket (a civil szervezetek lehetnek ügyes játékosok, amikor programokról van szó, de nehézségek lehetnek, az alapokkal való együttműködés formái követelményeinek teljesítésekor). Három fő út vezet a civil társadalom szervezeteinek kapacitásfejlesztéséhez

5.1 Kapacitásfejlesztés a harmadik szektor által

Megfigyelhető tendencia, hogy az új tagállamokban, azok az alapítványok, amelyek a régióban aktívan részt vettek a civil társadalom felépítésében, most a strukturális alapok felé fordulnak. Ez különösen jellemző Magyarországra is, a nagy támogatók azt vizsgálják, milyen mértékben tudnák képzésekkel, társfinanszírozással és garancia-vállalással segíteni a civil szervezetek hozzáférését az alapokhoz. Kisebbségi civil szervezeteknek, térségi NGO-knak érdekegyesületekben vagy ernyőszervezeteken keresztül kell összefogniuk és átgondolniuk, hogy hogyan tudnak a strukturális alapokkal való együttműködéshez alkalmazkodni. A partnerség feltérképezése és kiépítése támogatására várhatóan mikroprojekt-alapok is rendelkezésre állnak majd.

5.2 Globális támogatások⁵³

Az általános rendelkezések tervezete a támogatási rendszerbe globális támogatási keretek bevonásának lehetőségét is felvetette, bár az erre szánt források nagyságára vonatkozóan nem tartalmazott információkat. Kevésbé bürokratikus jellegűnek és jobb hozzáférhetőségüknek köszönhetően a globális támogatások, amelyeket a 2000-2006-os időszakban is alkalmaztak, nagyon előnyösnek bizonyultak a harmadik szektor számára. Magyarországon ilyen támogatási forma nem volt sem az előcsatlakozási, sem a csatlakozási utáni időszakban. Az új tagállamok közül csak a Cseh Köztársaságban alkalmazták a civil szervezetek támogatására. A 2007-2013 közötti tervidőszakban a globális támogatási folyamatban a strukturális alapok teljes támogatási összegének alsó határát állapították meg. Ha a közösségi kezdeményezések kapnak fő hangsúlyt, akkor a globális támogatási keretek még fontosabb hozzáférési lehetőséget fognak jelenteni a civil szervezetek számára.

5.3 Technikai segítségnyújtás

Ebben a kontextusban a kapacitásfejlesztés fontos eszköze a technikai segítségnyújtás, lényege: javítani a strukturális alapok által társfinanszírozott intézkedések általános teljesítését. A segítségnyújtás sokféle formát ölthet, úgy, mint megvalósíthatósági tanulmányok, projektmenedzserek számára nyújtott képzések, információ- és tapasztalatcsere, vagy az értékelés és a monitoring finanszírozása. Rugalmas eszköz, melynek célja, hogy a strukturális alapok munkájának különböző szakaszaiban résztvevő partnereket támogassa. A probléma ez esetben is ismerős, bár az alapok hozzáférhetőek, mégsem érik el a kívánt mértékben a civil társadalom szervezeteit. A strukturális alapok menedzsmentjének komplexitása a helyi közigazgatás kapacitásának további fejlesztését is igényli, főleg azoknak az intézményeknek az esetében, amelyek az EU Kohéziós politikájának megvalósításában regionális és helyi szinten, különösen annak operatív szakaszaiban vesznek részt. Technikai segítségnyújtásra elsősorban a menedzsmentért felelős közigazgatási intézményeknek lesz szükségük, de ki kell terjednie a kedvezményezet-

⁵³ Angolul: global grant. A támogatást egy olyan közvetítő, közhasznú testület kapja meg, amely rendelkezik a szükséges kompetenciákkal és tevékenységet kizárólag az érintett régióban fejt ki (helyi közhatalóságok, regionális fejlesztési testületek, vagy civil szervezetek). Egy globális támogatás felhasználásához az adott tagállam jóváhagyása szükséges. A globális támogatás módszerrel a társadalmi kirekesztés működését jól ismerő közvetítő szervezetek tudják a legjobban kiosztani a gyakran kisebb összegű támogatásokat a közösségek fejlesztése területén dolgozó csoportoknak, melyek aztán valódi eredményeket tudnak elérni a helyi szinteken. A globális támogatásokat nagyon kevés esetben alkalmazták a Strukturális Alapok felhasználása során. A 2007-13 közötti időszakra vonatkozó rendelet-tervezet feljogosítja a tagállamokat arra, hogy egy operatív program egy adott részének irányítását és végrehajtását egy vagy több közvetítő szervezetre bízzák.

tek, például, a harmadik szektor intézményeinek segítésére is, hogy ezen a szervezetek fejlesztő programok megvalósulásához való hozzájárulása még értékesebbé váljon.

6. Az önkormányzatok szerepe a Közösségi Kezdeményezésekben

Domokos Tamás

Az EU Közösségi Kezdeményezésekben való részvétel nem nélkülözheti az összefogást, melyben a helyi társadalmi szervezeteknek, formális és informális civil szervezeteknek, a piaci szereplőknek, az államigazgatásnak és az önkormányzati oldalnak a megjelenése egyaránt fontos. Az eltérő szereplők eltérő feladatokat láthatnak el a programban, s vannak olyan feladatok is (pl. humán erőforrás biztosítása, koordinációs feladat), melyet elvileg többféle szereplő is biztosíthatna.

1. Döntési szerepkörben

Az önkormányzati munka elsősorban azért nélkülözhetetlen a közösségi kezdeményezések megvalósításában (és különösen a Leaderben), mert valamennyi kistérségi szereplő közül az önkormányzatoknak van megfelelő döntéshozói jogosítványa ahhoz, hogy a teljes helyi társadalomra kiterjedő folyamatokat irányítsa, s mint a helyi autonómia megtestesítői felelősséggel is tartoznak a kistérség megfelelő fejlődéséért. Ezen kívül a gyakorlati tapasztalat azt mutatja, hogy a kistérségi stratégia alkotás - mely munkaanyag bármely helyi közösségi programhoz hivatkozási alapul szolgálhat - koordinációját egyetlen más szereplő sem vállalja fel szívesen, hiszen a megnövekedett feladathoz sem a piaci, sem pedig a civil szektor nem tud/akar megfelelő humán és technikai erőforrást biztosítani. Ezek az erőforrások az önkormányzati munkát segítő, támogató hivatali háttérben rendelkezésre állnak, adottak.

Az átgondolt, megfelelő helyzetképre alapozott közösségi programozás nem történhet csupán egy-egy településre fókuszálva, szükséges az adott földrajzi, gazdasági, kulturális értelemben szerves egységet alkotó települések együttműködése. A települések közötti együttműködés szintén nem nélkülözheti az önkormányzatok közötti együttműködést, a leghatékonyabban ezen a fórumon lehet összehangolni a különböző fejlesztési szándékokat, terveket.

A helyi autonómiák szerepe a vidékfejlesztési munkában is jelentősen megnövekedett az elmúlt évtizedben. Ez együtt járt a helyi autonómiák általános szerepvállalásának növekedésével, és így az élet legtöbb területéhez hasonlóan a vidékfejlesztésben is utat kapott a decentralizáció. A helyi autonómiák növekvő szerepvállalásának szempontjából negatívumok és pozitívumok egyaránt vannak.

növekvő helyi autonómia növekvő helyi szolidaritás civil szektor újbóli szerepvállalása helyi kezdeményezések előtérbe helyezése	POZITÍVUMOK
NEGATÍVUMOK	több évtizedes kihagyás, rossz beidegződések további felülről történő kezdeményezések a kezdeményezések felülről várása dezintegráció politika, mint „szakértő” elem

Mindenképpen pozitívumnak tekinthető, hogy a növekvő helyi autonómiával együtt járt a helyi szolidaritás, a lokálpatriotizmus növekedése is (utóbbinak természetesen vannak negatív hajtásai is). A civil szektor újbóli fokozott szerepvállalása és a helyi kezdeményezések előtérbe kerülése szintén a pozitívumok körébe tartoznak. Ez a két fontos ismérv egyben egymást kölcsönösen erősítő jelenségnek mondható, s a sikeres közösségi kezdeményezésnek alapfeltétele.

A negatívumok között mindenképp a több évtizedes kihagyásnak köszönhető rossz beidegződések továbbélését kell megemlíteni, közülük is elsőként a kezdeményezések „felülről” várását. Ennek leküzdését a kilencvenes évek magyar kormányzatai egyáltalán nem segítették, sőt inkább gátolták, fenntartva az állami akaratától függő, paternalista – elsősorban – anyagi gyámkodást, melyet mindenkor a politikai széljárás alakított. Problémaként jelent meg a dezintegráció, mivel a gyámkodás mellett a

szakmai elem hiánya is fokozottan jelentkezett, hiszen az új ismeretek adaptálása és az új szakértők tapasztalatszerzése hosszú éveket vett igénybe, a régi szakértők egy részére eleve bizalmatlanul tekintettek, míg egy másik részüket felszívta a politika. Sajnálatos módon éppen ez a politika volt, amely magát szakértő elemnek álcázva próbált – sokszor sikerrel – bejutni a helyi autonómiák érdekérvényesítő mechanizmusába, sőt a kilencvenes évek közepétől egyértelművé vált, hogy még a jó szakmai programokat is legtöbbször lehetetlen megvalósítani a „szakértő” politika támogatása vagy megvásárlása nélkül.

2. Vidékfejlesztés vs. Területfejlesztés

Ahhoz, hogy az önkormányzatok megfelelő módon és kompetensen vehessenek részt a közösségi kezdeményezések megvalósításában, különösen a 2007-2013 közötti időszakban is hangsúlyosan jelenlévő vidékfejlesztési célterületre (Leader+ szemlélete), hogy jobban látható legyen szerepük az egyes pontokon, szükséges bemutatni a területfejlesztés és a vidékfejlesztés közötti alapvető különbségeket. Az alábbi táblázatból kiolvasható, hogy a kétféle tervezési-fejlesztési munka gyökeresen eltérő alapalásból képzelel el a fejlesztési folyamatot, még akkor is, ha vannak közös kapcsolódási pontok.

A két legfontosabb eltérés a fejlesztési munka irányultságában és tárgyában van. A területfejlesztés alapvetően nagyléptékben gondolkodik (pl. országban, régióban, megyében), s ez magával hozza azt is, hogy irányultságában nem lehet alulról építkező folyamat, jellegét tekintve tipikusan fentről lefelé irányuló. Ezzel szemben a vidékfejlesztés és az ilyen jellegű EU közösségi kezdeményezés (Leader+) tipikusan helyi léptékben gondolkodik (adott kistáj, kistérség), s mivel a lokális igények kielégítést célozzák, mindenek előtt a szubszidiaritás elvének megfelelően helyi folyamatokat takar, s jellegét tekintve a helyi igényeken alapuló tervek szinkronizálásának megteremtésével alulról fölfelé irányul.

	Területfejlesztés	Vidékfejlesztés
Lépték	Nagyléptékű (ország, régió, megye)	kisléptékű (kistérség, táj)
Jellege	fentről lefelé irányuló	alulról fölfelé irányuló
Tartalom	Nagytérségi közlekedési és egyéb infrastruktúra-hálózatok nagy volumenű beruházások	Helyi erőforrások aktivizálásával a helyi adottságok hasznosítása (struktúra váltás, minőségi termékek, infrastruktúra, kulturális örökség, népesség)
Társadalmi hatás	közvetett módon érvényesül közép- és hosszútávon	közvetlen módon hat az emberekre rövid távon belül is hat
Állami szerepvállalás	döntő, meghatározó	orientáló, kezdeményező, támogató
Finanszírozás	döntően állami centralizált forrás és társfinanszírozás is	döntően helyi, illetve decentralizált állami forrás, társfinanszírozás
Megvalósítás	program központi döntés	program partnerség

forrás: Jávor Károly: Gondolatok alámerülés előtt in: Falu Város Régió 1999. 1-2 szám

Mindez természetesen hatással van a stratégia-tervező, fejlesztő munka tartalmára is. Míg a területfejlesztés tipikusan nagytérségi közlekedési és egyéb alapvető infrastruktúra-hálózatok fejlesztésében, nagy volumenű beruházásokban gondolkodik, addig a közösségi alapú vidékfejlesztési program a helyi erőforrások aktivizálásával a helyi adottságok hasznosítását tartja szem előtt, s olyan mikro projektekre fókuszál, amelyek az adott kistérségben élők életminőségére közvetlenül hatnak. Így tipikusan ilyenek a mezőgazdasági és/vagy ipari termék-struktúra váltása, a minőségi termékek előállítás, a lokális humán és vonalas infrastruktúra fejlesztése vagy a kulturális örökség védelme. Ezek a programok általában már rövid távon is hatnak, míg a makroberuházások társadalmi hatása gyakran csak közvetetten és késleltetve jelentkezik.

A felmerülő helyi igények kielégítésében a legfontosabb szerepet az önkormányzatok játsszák (több ilyen lakossági igény kielégítésére törvény is kötelezi a helyhatóságokat), így az állami szerepvállalás ezekben a fejlesztési programokban inkább csak kezdeményező vagy támogató, de semmi esetre sem döntő, s különösen igaz ez az EU közösségi kezdeményezésekre. Ezzel szemben a területfejlesztési munka forrásigénye és a beruházások földrajzi kiterjedése igényli a hangsúlyos állami szerepvállalást és a koordinációt. Finanszírozásuk tehát centralizált pénzből valósul meg, s központi döntések hatására indulnak a beruházások, fejlesztések. A vidékfejlesztési programok döntően helyi, EU-s alapokhoz vagy programokhoz kötődve, illetve decentralizált állami forrásokból valósulnak meg.

A lokális vidékfejlesztési programok és a területfejlesztési programok tervezése és megvalósítása között döntő különbség, hogy míg az utóbbit egy központi döntés nyomán hajtják végre, alapvetően hierarchizált szervezeti rendszerben, addig a közösségi kezdeményezéshez igazodó vidékfejlesztési munka kulcsfogalma a partnerség, az egyenrangú és tisztázott viszonyok és az átláthatóság.

3. Az önkormányzat szerepe a fenntarthatóságban

A helyi közösségi kezdeményezések megvalósításában az önkormányzat tudja érvényesíteni legkönnyebben a fenntarthatóság elvét is, s ez kiterjed egyrészt a folyamatos koordinációra (állandó pont), a természeti erőforrások használatának szabályozására, a környezetminőség fenntartására, fejlesztésére, valamint az átgondolt települési humán-politikára.

Általában akkor sikeres egy helyi közösségi kezdeményezési program, ha az érintett térségben élőkre, a családokra, az egyes ember szintjéig közvetlen pozitív hatással van, s ezt a szempontot a helyi autonómia képviselői tudják – a civil társadalommal szorosan együttműködve - a legnagyobb eszköztárral képviselni, hiszen település életének legtöbb dimenziójával szakapparátussal (is) foglalkozik.

A közösségi kezdeményezésekre épülő program tartalmazza a megvalósítás feltételeit, a konkrét feladatokat, a pontos költségvetési ütemezést, a lehetséges forrásokat, felelősöket, határidőket. Ezek olyan menedzsment ismereteket igényelnek, amelyek a helyi társadalmi szervezeteknél hiányosak, de a helyi vállalkozók sem alkalmasak az ilyen jellegű stratégia megvalósításának koordinálására. Különösen nehéz feladat - s ebben az önkormányzatoknak is komoly lemaradásuk van - a folyamatos monitoring (megfigyelés, ellenőrzés, értékelés, korrekció) munka szervezett és hatékony kialakításában, pedig ez utóbbi nemcsak a hatékony fejlesztési munka elemi követelménye, hanem komoly EU-s kényszer, előírás is.

4. A szerepvállalás két arca

Ha az önkormányzatok részt vállalnak a közösségi kezdeményezések tervezéséből (pályázat) és a programok megvalósításából, az a fejlesztési munka előnyére válik, de éppen az önkormányzati részvétel miatt nehézségek is felmerülnek. A szakértői munka előnyére válik, hogy az önkormányzatnak általában naprakész adatai vannak a legtöbb helyi kérdésben, az átlagnál jobban ismerik a valós helyzetet, így hatékonyabban tud reagálni a problémákra, bár a konkrét célcsoportot a település méretének növekedésével egyre alacsonyabb határfokkal éri el. Bizonyos értelemben ez előny is lehet, hogy el tud rugaszkodni az egyéni sorsoktól (de nem távolodik el tőlük), és települési vagy térségi szinten képes gondolkodni. Az sem elhanyagolható szempont, hogy bizonyos szakigazgatási ágazatokban speciális szakismeretekkel bíró munkatársakat alkalmaznak.

	ELŐNYÖK	HÁTRÁNYOK
SZAKÉRTŐI MUNKA	ismerik a valós helyzetet konkrét problémára tudnak reagálni térsgégi szinten tudnak gondolkodni helyi fejlesztési tervek kerülnek előtérbe rendelkeznek szakértőkkel van döntési kompetenciája	ellenérdekeltségek lehetnek, konfliktusok túlzott feladatvállalás helyi sajátosságok figyelmen kívül hagyása megvalósításból adódó nehézségek folytonosság esetleges hiánya a ciklusonként változó összetétel miatt személyhez kötött döntéseknél a szakértelem nem mindig biztosított gyakori a szakmai motiváció hiánya
KOORDINÁCIÓ	sok információ hivatalból eljut hozzájuk részben felkészültek a pénzügyi és technikai koor- dinációra képesek egyeztetni a települési elképzeléseket, így a kistérségi terv szerves egészé válhat interszektoriális kapcsolatrendszer	korlátozott a humán erőforrása rugalmatlanság bürokratikus nincs kiépített kontroll rendszere nehézkés információáramlás menedzsment ismeretek hiányosak
FORRÁS	könnyebben juthat anyagi támogatáshoz a fejlesz- tésekhez, mint a civil szektor vagy a piaci szfé- ra hatékonyabban lobbizhatnak, mert a lakosok egé- szét képviselik	önrészek előteremtése korlátozott együttműködési és összefogási szándék hiánya vagy problémái partikularizmus

A programkoordináció szempontjából előnyére válik a közösségi kezdeményezési programnak, hogy sok - elsősorban ágazati és térségi - információ hivatalosan eljut hozzájuk, rendelkeznek olyan pénzügyi szakapparátussal, amely képes nagyobb volumenű programok korrekt számviteli lebonyolítására, van - vagy viszonylag könnyen tud - humán erőforrást biztosítani a koordinációs munkához, ehhez technikai feltételeket (iroda, fax, internet) tud teremteni, és képesek egyeztetni a települési elképzeléseket a szomszédos önkormányzatokkal, így a kistérségi terv szerves egészé válhat.

A programok lebonyolításához megfelelő forrásokra van szükség, s bár egyedül nem tudja az önkormányzat sem kidolgozni, sem megvalósítani az adekvát közösségi programot vagy részprojekteket, könnyebben juthat anyagi támogatáshoz a fejlesztésekhez, mint a civil szektor vagy a piaci szféra, különösen, ha együttműködik az összes lehetséges helyi partnerrel.

Ha az önkormányzat bekapcsolódik a közösségi kezdeményezést célzó programozási munkában, abból problémák is adódhatnak. A szakmai munkát nehezítik a felmerülő érdekellentétek, illetve lassítják a folyamatokat a konfliktusok kezelése. A program által megkövetelt átláthatóságot és partnerséget is nehezítik a személyes konfliktusok. A szakmai munka rovására mehet az is, ha az önkormányzat - más jelentkező hiányában - túl sok mindent vállal magára konzorciumon belül, vagy ha figyelmen kívül hagyja a helyi sajátosságokat, s olyan közösségi kezdeményezéseket, programokat szorgalmaz, amely más településeken sikeresek, ám megvalósításuk az adott településen lehetetlen. Az önkormányzati munka előnye, hogy lehet tudni, kiknek milyen kérdésekben van döntési kompetenciája, ám a személyekhez kötött döntéseknél a szakértelem nem mindig biztosított, továbbá ezekben az esetekben a szakmai motiváció sem hat maradéktalanul.

Talán a legnagyobb veszély az idő. A közösségi kezdeményezések, programok hosszabb időtávra szólnak, ideális esetben tartós együttműködéseket hív életre, ám a szakmai fluktuáció miatt és a négyévenkénti választások eredményétől függően a pályázati tervek is módosulhatnak az eredetihez képest, még mielőtt kiderült volna, hogy végül is, hogyan is hasznosul az eredeti projekt.

A közösségi kezdeményezés helyi koordinációját nehezíti az önkormányzat rugalmatlansága, bürokratikus eljárásrendje, illetve hivatalok között, valamint a hivatal és a többi szereplő közötti a nehézkes információáramlás. Az is jellemző probléma, hogy az önkormányzatoknak a kapcsolatrendszerük gyakran beszűkült, s különösen a piaci szereplőkkel esetleges. A rendelkezésre álló humán erőforrás

gyakran korlátozott (de legalább van), ahol a programokkal kapcsolatos menedzsment ismeretek, különösen a közösségi kezdeményezésekhez igazadó ismertek hiányosak. Végezetül a koordinációs munkát nehezíti, hogy az önkormányzati munkában egyelőre nincs kiépített kontroll rendszer, és a helyi nyilvánosság is korlátozott.

Összegzés

Összefoglalva az eddigieket, látható, hogy a meglévő nehézségek ellenére az önkormányzatok részvétele a közösségi kezdeményezésekben kikerülhetetlen, ám csak akkor lehet sikeres a fejlesztési folyamat, ha egyrészt a partnerség elvére épülve, egymást kölcsönösen kiegészítve, együttműködik a civil szektor, a helyi piaci szféra és önkormányzat, s ez utóbbi nem akar paternalisztikus mini államként fellépni a többiekkel - és a lakosokkal - szemben. A sikeres együttműködés kulcsa pedig a letisztázott szerepek, a döntési kompetenciák és a felelősségi határok pontos kijelölése.

Az önkormányzati részvétel a közösségi programokban nem mentesek helyi érdekkülönbségek-től, súrlódásoktól. Azokban a helyzetekben, mikor eltérés van saját szándék és más helyi szereplők érdekei között, az önkormányzatnak alapvetően problémamegoldó magatartást kell követnie, azon belül is elsősorban kompromisszum-keresőként kell tevékenykednie, még akkor is, ha a versengés az alkalmazkodás esetleg kényelmesebb vagy egyszerűbb lenne. Amit azonban semmiképpen nem tehet meg egy felelősen gondolkodó önkormányzat, hogy a konfliktusos helyzeteket úgy oldja meg, hogy elkerüli azokat, hiszen neki a település lakosságának egészének érdekeit kell szem előtt tartania.

7. A 2007 és 2013 között elérhető közösségi programok⁵⁴:

1. Kultúra 2007
2. Európa a Polgárokért
3. Fiscalis
4. Alapvető jogok és igazságügy
5. Life Long Learning
6. Marco Polo II
7. PROGRESS
8. Biztonságosabb Internet Plusz Program
9. Szolidaritás és a Migrációkezelés
10. Versenyképességi és Innovációs Keretprogram
11. Vám 2013
12. eContentplus Program
13. Erasmus Mundus
14. Hetedik Kutatási Keretprogram
15. eKormányzat
16. LIFE+
17. MEDIA 2007
18. Közegészségügyi Cselekvési Program
19. Biztonság és a Szabadság Védelme Keretprogram
20. Cselekvő Ifjúság Program
21. AGIS
22. Fogyasztóvédelmi Program

⁵⁴ Forrás: <http://www.innova.eszakalfold.hu>

1. Kultúra 2007

Időtáv: 2007-2013, Költségvetés: 408 millió €

A Kultúra 2007 Program - a közös kulturális örökséget alapul véve - az alkotók, a kulturális élet szereplői és a résztvevő államok kulturális intézményei közötti kulturális együttműködés fejlesztésével hozzájárul az európai polgárok közös kulturális térségének előmozdításához, annak érdekében, hogy a kultúra területén dolgozók határokon átvélő mobilitásán, a művek, valamint a művészeti és kulturális termékek országok közötti áramlásán és a kultúrák közötti párbeszédén keresztül elősegítse az európai polgári azonosságtudat kialakulását.

A program céljai:

- a kulturális szektorban dolgozók transznacionális mobilitása
- kulturális és művészeti termékek nemzetközi áramlásának elősegítése
- az interkulturális párbeszéd segítése

A program területei:

- 1.1 terület: Többéves együttműködésre irányuló projektek
- 1.2.1 terület: Együttműködési tevékenységek
- 1.2.2. terület: Irodalmi fordítások

Bővebb információk: <http://eacea.ec.europa.eu/static/en/culture/call092006/index.htm>

2. Európa a Polgárokért

Időtáv: 2007-2013, Költségvetés: 215 millió €

Az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa megállapodott az „Európa a polgárokért” program létrehozásáról, amely megteremti a jogi keretet az „aktív európai polgári részvételt”, azaz a polgároknak és a civil társadalmi szervezeteknek az európai integráció folyamatában való szerepvállalását előmozdító tevékenységek és szervezetek széles körének támogatásához.

Az „Európa a polgárokért” program a következő általános célkitűzésekhez kíván hozzájárulni:

- együttműködési és részvételi lehetőség biztosítása a polgárok részére egy egyre inkább összetartó, demokratikus, a világ felé nyitott Európa építésében, amelyet a kulturális sokszínűség egyszerre egyesít és gazdagít; és ezáltal az európai uniós állampolgárság fejlesztése;
- a közös értékeken, történelmen és kultúrán alapuló európai identitás kialakítása;
- az Európai Unió iránt érzett tulajdonosi szemlélet megerősítése az állampolgári körében;
- az európai polgárok közötti kölcsönös megértés megerősítése, tiszteletben tartva a kulturális és nyelvi sokszínűséget, egyúttal hozzájárulva a kultúrák közötti párbeszédhez.

Intézkedések:

- 1. terület – Aktív polgárokat Európának – a polgárok bevonása a testvérváros-programokhoz kapcsolódó tevékenységek vagy más típusú, állampolgári projektek segítségével.
- 2. terület – Aktív civil társadalmat Európában – ez a civil társadalmi szervezetekre irányul, vagy az európai szintű munkatervük alapján nyújtott strukturális támogatás, vagy a transznacionális projektekhez adott támogatás révén.
- 3. terület – Együtt Európáért, ideértve a nagy nyilvánosságú eseményeket, tanulmányokat és tájékoztató eszközöket.
- 4. terület – Aktív európai megemlékezés – a deportálásokhoz kapcsolódó helyszínek és archívumok megőrzését, valamint a nácizmus és a sztálinizmus áldozatairól való megemlékezést célzó intézkedések.

sek támogatása; hozzájárulás a gyökerekkel és az európai integráció jövőjével foglalkozó átfogó gondolkodáshoz.

További információk, köztük a támogatási kérelmek határidejére vonatkozó részletek az „Európa a polgárokért” program ismertetőjében érhetőek el a következő weboldalakon:

<http://eacea.cec.eu.int/static/en/citizenship/index.htm>

http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/activecitizenship/index_fr.htm

3. Fiscalis 2013

Időtáv: 2008-2013, Költségvetés: 156,9 millió €

A 2008. január 1. és 2013. december 31. közötti időszakra egy többéves közösségi cselekvési program (Fiscalis 2013) jön létre a belső piac adózási rendszerei működésének javítására.

A program általános célja az adózási rendszerek belső piacon való szabályszerű működésének javítása azáltal, hogy fokozzák a részt vevő országok, azok közigazgatásai és egyéb szervei közötti együttműködést.

A program célkitűzései:

- a) a hozzáadottérték-adó, a jövedéki adó, valamint a jövedelem-és tőkeadók tekintetében:
 - i. a hatékony, eredményes és átfogó információcsere és közigazgatási együttműködés biztosítása;
 - ii. annak lehetővé tétele a tisztviselők számára, hogy elsajátíthassák a közösségi jog és annak a tagállamokban történő végrehajtásának egységesen magas szintű ismeretét;
 - iii. a közigazgatási eljárások állandó tökéletesítésének biztosítása a jó közigazgatási gyakorlat kialakítása és elterjesztése révén, a közigazgatások és az adóalanyok szükségleteinek figyelembevétele céljából.
- b) a biztosítási díjakra kivetett adók tekintetében az igazgatások közötti együttműködés erősítése, biztosítva a meglévő szabályok megfelelőbb alkalmazását;
- c) a tagjelölt és lehetséges tagjelölt országok tekintetében ezen országok különleges szükségleteinek kielégítése az adójog és az igazgatási kapacitás területén;
- d) harmadik országok, különösen az európai szomszédságpolitika partnerországai tekintetében az együttműködés erősítése ezen országok adóhatóságaival.

A program tevékenységei a következőkre terjednek ki:

- a) kommunikációs és információcsere-rendszerek;
- b) többoldalú ellenőrzések;
- c) szemináriumok és projektcsoportok;
- d) munkalátogatások;
- e) képzési tevékenységek;
- f) bármilyen más, a program célkitűzéseinek megvalósításához szükséges tevékenység.

További információk: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l31037.htm>

4. Alapvető jogok és igazságügy

Időtáv: 2007-2013 , Költségvetés: 543 millió €

Alprogramok:

- Erőszak elleni küzdelem
- Drogmegelőzés és informálás
- Alapvető jogok védelme és állampolgárság
- Bűnügyi igazságszolgáltatás
- Polgárügyi igazságszolgáltatás

További információk: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/wai/funding_intro_en.htm

5. Lifelong Learning Integrált Akció Program

Időtáv: 2007-2013 , Költségvetés: 6,2 milliárd €

Az egész életen át tartó tanulás programjának általános célkitűzése, hogy az egész életen át tartó tanulás révén hozzájáruljon a Közösség mint fenntartható gazdasági fejlődést mutató, több és jobb munkahellyel és nagyobb fokú társadalmi kohézióval rendelkező, fejlett, tudásalapú társadalom fejlesztéséhez, biztosítva mindeközben a környezet megfelelő védelmét a jövő generációk számára. Különösen elő kívánja segíteni a Közösségen belüli oktatási és képzési rendszerek közötti kölcsönös cserét, együttműködést és mobilitást, hogy e rendszerek a minőség tekintetében az egész világ számára referenciaértékké válhassanak.

További információk: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/newprog/index_en.html

6. Marco Polo II

Időtáv: 2007-2013, Költségvetés: 400 millió €

A Marco Polo II. program különféle akciókat foglal magában, melyeknek hozzá kell járulniuk a mérhető és fenntartható forgalmi eltereléshez, és az intermodális piacon belüli jobb együttműködéshez. Továbbá a Marco Polo II. programnak a nemzetközi közúti áruszállítás tényleges csökkenéséhez is hozzá kell járulnia.

Támogatható akciók:

- a) katalizációs akciók – különösen azok, amelyek a meglévő infrastruktúrák jobb kihasználása által a vasúti, belföldi vízi úti, rövidtávú tengeri szállítási (beleértve a tengeri gyorsforgalmi utakat is) ágazatban meglévő kapcsolódási pontok fejlesztését szolgálják;
- b) a tengeri gyorsforgalmi utakkal kapcsolatos akciók (az Európai Unión belül ezeknek az akcióknak a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról szóló, 1996. július 23-i 1692/96/EK európai parlamenti és tanácsi határozat által meghatározott transzeurópai hálózatok nyomvonalát kell követniük);
- c) forgalmi elterelési akciók;

- d) forgalmat kiküszöbölő akciók;
- e) közös tanulási akciók.

További információk: http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/2/index_en.htm

7. PROGRESS

Időtáv: 2007-2013 , Költségvetés: 743,25 millió €

Jelenleg négy közösségi akció program létezik, amelyek az antidiszkriminációt, a nemek közötti esélyegyenlőséget, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet és foglalkoztatást serkentő intézkedéseket foglalnak magukban.

A PROGRESS program a 2007-2013-as időszakban veszi át a jelenleg hatályban lévő foglalkoztatással, szociális ügyekkel, munkakörülményekkel foglalkozó közösségi programok szerepét és kiegészíti az Európai Szociális Alap által lefedett területeket. A PROGRESS program európai szintű hálózatoknak kínál társfinanszírozást, átfogó célja, hogy az Európai Unió foglalkoztatáspolitikai, szociális és esélyegyenlőségi célkitűzéseinek megvalósulását támogassa és hozzájáruljon az Európai Unió Szociális Programjához.

A PROGRESS program tartalmát 2006 októberében hagyják jóvá, öt területet foglal magában: foglalkoztatás, társadalmi integráció és védelem, munkakörülmények, antidiszkrimináció, nemek közötti esélyegyenlőség. A program elemző tevékenységeket, kölcsönös tanulást, tapasztalatcserét, információterjesztő tevékenységeket támogat maximum 80%-os hozzájárulással.

- Foglalkoztatás – 21 %
- Szociális védelem és szociális integráció – 28 %
- Munkakörülmények – 8 %
- Antidiszkrimináció – 23 %
- Nemek közötti egyenlőség – 8 %

További információk: http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html

8. Biztonságosabb Internet Plusz

Időtáv: 2005-2008 , Költségvetés: 45 millió €

A program céljai:

- a) a jogellenes tartalom elleni küzdelem;
- b) a nem kívánt és az ártalmas tartalom elleni fellépés;
- c) egy biztonságosabb környezet előmozdítása;
- d) a tudatosság erősítése.

További információk: http://europa.eu.int/information_society/activities/sip/programme/index_en.htm

9. Szolidaritási és Migrációkezelési Program

Időtáv: 2007-2013 , Költségvetés: 5.866 millió €

Négy program esik a Szolidaritási Keretprogram alá, melyek:

- Európai menekültügyi alap
- Külső határok alapja
- Harmadik országból származók integrációja
- Visszafizetési alap

További információk: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/wai/funding_intro_en.htm

10. Versenyképességi és Innovációs Program

Időtáv: 2007-2013 , Költségvetés: 3.621 millió €

A keretprogram legfontosabb céljai a vállalkozások – és különösen a kis- és középvállalkozások – versenyképességének növelése; az innováció – beleértve az öko-innovációt – támogatása; a versenyképes, innovatív és integrált információs társadalom fejlődésének felgyorsítása; az energiahatékonyság, valamint az új és megújuló energiaforrások kiterjedtebb hasznosításnak támogatása valamennyi ágazatban (beleértve a közlekedést is).

A Versenyképességi és Innovációs Keretprogram (CIP) javaslata számos közösségi politikát érintve több meglévő, konkrét programot foglal össze egyetlen, hárompillérű keretbe:

- I. Vállalkozási és innovációs program Tervezett költségvetése: 2.631 millió euró, ebből maximum 520 millió az öko-innovációra
- II. Információs és Kommunikációs Technológiák támogatásának programja Tervezett költségvetése: 801,6 millió euró
- III. „Intelligens energia – Európa” program Tervezett költségvetése: 780 millió euró

A keretprogram céljai ezeken az egyedi programokon keresztül valósulnak meg. A Bizottság által tervezett költségvetés sajnos jelentősen csökkenni fog. Az Európai Tanács által 2005 decemberében a következő pénzügyi előirányzatról elfogadott megállapodás összesen csak 2,884 milliárd eurót biztosít a CIP megvalósításra. Ez az Európai Parlamenttel folyó egyeztetés során még kis mértékben módosulhat, de jelentős növekedésre nem lehet számítani.

10.1 Vállalkozási és innovációs program

A vállalkozási és innovációs program a vállalkozásra, a kis- és középvállalkozások támogatására, az ipari versenyképesség növelésére és az innováció gyorsítására vonatkozó tevékenységeket foglalja magába. Különösen a kis- és középvállalkozásokat célozza meg a csúcstechnológiával működő vállalkozásoktól kezdve a hagyományos mikro- és családi vállalkozásokig, amelyek a vállalkozások nagy többségét jelentik Európában. Magába foglalja az ipari és a szolgáltatási ágazatokat, ösztönzi a vállalkozásokat és a potenciális vállalkozókat, és segíti a vállalkozási szellem kialakulását.

Az erős versenypiaci nyomás a gazdaságban elengedhetetlen a vállalatok számára, hogy azok folyamatosan kész legyenek az innovációra és a kutatás-fejlesztésre. Az innováció olyan üzleti folyamat, amely összekapcsolódik az új termékekre, szolgáltatásokra és üzleti folyamatokra vonatkozó piaci lehetőségek kiaknázásával. Ez szoros kapcsolatban van a kockázatvállalás és az új ötletek piacra való kipróbálásának hajlandóságával, ezért a kockázati tőkéhez való hozzáférés rendkívül fontos. A nem ki-elégítő innováció az egyik lényeges oka Európa csatlóságot keltő gazdasági növekedésének. A Vállalkozási és Innovációs Program ezért horizontális tevékenységeket fog támogatni, hogy fejlessze, bátorítsa és elősegítse a vállalkozások innovációs képességeit (beleértve az öko-innovációt is). Ez magában foglalja az ágazat-specifikus innováció, a klaszterek, az állami-magán innovációs partnerség és az innováció-irányítás alkalmazásának előmozdítását. Továbbá hozzájárul a regionális szintű innovációt támogató szolgáltatások biztosításához, különösen a tudás és a technológia nemzetközi átadása, valamint a szellemi és ipari tulajdonjogok kezelése területén.

10.2 Az Információs és Kommunikációs Technológiák támogatásának programja

Az innovációs és kommunikációs technológiák (ICT) alkalmazása mind a magán-, mind az állami szektorban kulcsfontosságú eszköz az innovációs teljesítmény és a versenyképesség fejlesztésében. Az információs és kommunikációs technológiák adják a tudásalapú gazdaság gerincét, emellett az intézményi változás és az innováció katalizátorai is. A gyorsan növekvő szektorokban az információs és kommunikációs technológiák minden termék és szolgáltatás hozzáadott értékének jelentős és egyre növekvő részét teszik ki.

A program az egyik eszköze lesz az „i2010: Európai Információs Társadalom” elnevezésű új kezdeményezés (COM(2005) 229 „i2010 – európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért”) megvalósításának, amit a Bizottság 2005. februárjában fogadott el. A program ösztönözni fogja az információs és kommunikációs technológiák polgárok, üzleti vállalkozások és kormányok által történő szélesebb körű alkalmazását, és megcélozza az innovációs és kommunikációs technológiákba való állami beruházás fokozását. A program épít az eTen, az eContent és a MODINIS programokból gyűjtött tapasztalatokra, miközben fejleszti az ezek között meglévő szinergiákat és azok hatásait. A program támogatja az egységes európai információs tér kialakítását, valamint az információs termékek és szolgáltatások belső piacának erősítését. Ösztönzi az ICT szélesebb körű használatát és az abba történő beruházásokat a közérdekű területeken hatékonyabb és hatásosabb szolgáltatások kialakítása, valamint az életminőség javítása érdekében. A program foglalkozik az európai digitális tartalom piaca felépítésének kérdésével, az online európai tartalom készítésének és terjesztésének előmozdításával, valamint Európa kulturális és nyelvi sokszínűségének támogatásával, és 2008-tól kezdődően pedig továbbviszi a Tanács és az Európai Parlament által nemrég elfogadott eContentplus programot.

10.3 „Intelligens energia – Európa” program:

Az „Intelligens energia – Európa” program (2003-2006) a Közösség nem technológiai jellegű programja az energiaágazatban. Célja a nem műszaki jellegű akadályok felszámolása, piaci lehetőségek teremtése és a környezettudatosság növelés. A programot a CIP keretében folytatják és kibővítik. A program három egyedi területre irányul:

- (i) energiahatékonyság és az energia racionális felhasználása, különösen az épületekben és az iparban (SAVE);
- (ii) az új és a megújuló energiaforrások alkalmazása a villamos energia és a fűtés centralizált decentralizált előállításában, valamint ezek integrálása a helyi környezetbe és az energiarendszerekbe (ALTENER);
- (iii) a közlekedési ágazat energia-specifikus szempontjai, a tüzelőanyagok diverzifikációja, pl. új, fejlesztés alatt álló és megújuló energiaforrásokon keresztül, valamint

a megújuló tüzelőanyagok és az energiahatékonyság alkalmazása a közlekedésben (STEER).

Ezenkívül a program támogatást biztosít majd a gazdaság különböző ágazataiban az energiahatékonyságot és a megújuló energiaforrásokat integráló és/vagy a különböző eszközöket és szereplőket egyazon cselekvésben vagy projektben összefogó horizontális kezdeményezésekhez. A program két fő projektípust támogat:

- (i) népszerűsítési és terjesztési projektek, amelyek célja a fenntartható energetika-technológiáknak kedvező, általános feltételek előmozdítása, beleértve az igazgatási struktúrákat, az általános környezettudatosságot, a horizontális és a vertikális együttműködést és hálózatokat, valamint a keretszabályozás jobb végrehajtását;
- (ii) replikálási projektek, amelyek szisztematikusan előmozdítják a fenntartható energiákhoz kapcsolódó új technológiák alkalmazását.

11. Vám 2013

Időtáv: 2007-2013 , Költségvetés: 323,8 milliárd €

A Vám 2013 program a jelenleg zajló Vám 2007 program utódja, amely 2007 végén jár le. Az új programot a 2008. január 1. és 2013. december 31. közötti időtartamra tervezték, így annak lejártá egybeesik az idén elfogadott többéves pénzügyi keret végével.

A program általános célkitűzései az alábbiak: biztosítani, hogy a vámügyi tevékenységek megfeleljenek a belső piac szükségleteinek; a vámigazgatási szervek olyan módon történő működése, mintha egyetlen igazgatás részét képeznék; a Közösség pénzügyi érdekeinek szükséges védelme, valamint a polgárok biztonságának és védelmének fokozását. Ezeket és a konkrét célkitűzéseket a gyakorlatban többek között operatív kommunikációs és információcsere rendszerek, a legjobb gyakorlatok meghatározását célzó összehasonlító teljesítményértékelés, képzések, közös projektek és nyomon követési tevékenységek segítségével kell megvalósítani.

További információk:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/cooperation_programmes/customs_2007/index_en.htm

12. eContentplus Program

Időtáv: 2007-2013 , Költségvetés: 149 millió €

Az e-tartalom-plusz program általános célja a digitális tartalom hozzáférhetőbbé, felhasználhatóbbá és hasznosíthatóbbá tétele a Közösségen belül, megkönnyítve közösségi szinten a közérdekű információk létrehozását és terjesztését.

A program irányvonalai:

- a) a digitális tartalomhoz való hozzáférésnek, a digitális tartalom felhasználásának és hasznosításának megkönnyítése közösségi szinten,
- b) a digitális tartalommal szemben a minőség javításának elősegítése és a legjobb gyakorlat erősítése a tartalomszolgáltatók és -felhasználók, valamint az ágazatok közötti viszonylatban,
- c) a digitális tartalom területén érdekelt felek közötti együttműködés és a tudatosság megerősítése.

További információk: http://europa.eu.int/information_society/activities/econtentplus/index_en.htm

13. Erasmus Mundus

Időtáv: 2004-2008 , Költségvetés: 230 millió €

Az Erasmus Mundus egy együttműködési és mobilitási program a felsőoktatás területén, mely az európai egyetemek nemzetközi kapcsolatait támogatja és az európai felsőoktatás színvonalát növeli. Kiváló minőségű, úgynevezett Masters kurzusokat támogat és célja az európai egyetemek és főiskolák vonzerőjének növelése harmadik országokban is. Négy akciójából kettő kínál egyéni ösztöndíjakat mind európai, mind harmadik országból származó hallgatók és oktatók mobilitásának támogatására.

További információk: http://ec.europa.eu/education/programmes/mundus/index_en.html

14. Hetedik Kutatási-, Technológiafejlesztési és Demonstrációs Keretprogram

Időtáv: 2007-2013 , Költségvetés: 50, 521 milliárd €

A közösségi szintű kutatás- fejlesztési együttműködés fő formáját a tagállamok által megvalósított négyéves kutatási-, technológiafejlesztési és demonstrációs keretprogramok jelentik. A keretprogramok célja, hogy a tagállamok közti kutatási együttműködések erősítésével, az erőforrások koncentrálásával olyan kutatási célok megvalósítását segítsék, melyek erősítik az európai ipar tudományos és technológiai alapjait, javítják Európa nemzetközi versenyképességét és elősegítik a társadalmi- gazdasági fejlődést.

Az Európai Tanács 2000-ben, Lisszabonban tartott ülésén megfogalmazott célkitűzések hatására - amely szerint 2010-re a Közösségnek a világ legdinamikusabban fejlődő, legversenyképesebb tudásalapú gazdaságává kell válnia- az Unióban a korábbinál még erőteljesebben érvényesül a tagállami keretek között folyó kutatás- fejlesztési tevékenységek összehangolására, a kutatások szétaprózottságának csökkentésére irányuló szándék.

A kutatás-fejlesztés az, mely az oktatással és az innovációval együtt a „Tudás háromszögét” alkotják. Ezért a lisszaboni célkitűzések felülvizsgálatakor a kutatás központi szerepet kapott. A 2005. február 2.-án nyilvánosságra hozott bizottsági jelentés által kitűzött célok között szerepel többek között a kutatás-fejlesztésbe történő befektetések növelése és javítása, erős európai ipari bázis kialakítása és az innováció előmozdítása.

2004. júniusában az Európai Bizottság elfogadta a „Tudomány és technológia, Európa jövőjének a kulcsa- iránymutatások az Európai Unió kutatáspolitikájának támogatásához” című dokumentumot, mely meghatározza az Európai Unió új kutatáspolitikájának hat fő célkitűzését, melyek a következők:

1. európai kiválósági központok létrehozása a laboratóriumok együttműködésén keresztül;
2. az európai technológiai kezdeményezések elindítása;
3. az alapkutatás kreativitásának ösztönzése a kutatócsoportok európai szintű versenyén keresztül;
4. Európa vonzóvá tétele a legjobb kutatók számára;
5. európai léptékű kutatás-fejlesztési infrastruktúrák fejlesztése;
6. a nemzeti kutatási programok koordinálásának erősítése.

A 2007-ben induló 7. Kutatási-, technológiafejlesztési és demonstrációs keretprogram négy specifikus programra tagolódva – Kooperáció, Ötletek, Emberi erőforrás, Kapacitások- magában foglalja e hat fő célkitűzést. A kooperáció specifikus program az, mely a fent említett hat célkitűzés közül hármat foglal magában: így a kollaboratív kutatást, az európai technológiai kezdeményezéseket, illetve a nemzeti programok koordinációját. Az „Ötletek” az alapkutatás támogatását tűzte ki célul a kutatócsoportok európai szintű versenyén keresztül. Az „Emberi erőforrások” program a már létező Marie Curie akciók továbbberősítését szolgálja a tudás és karrierfejlesztés valamint az ipar- akadémia közti mobilitás erősítése érdekében. A „Kapacitások” a kutatási infrastruktúra, a kutatási potenciál fejlesztését célozza meg.

Eltérően az eddigiektől a **7. Keretprogram nem négy, hanem 7 éves lesz**, mint az Európai Unió költségvetési időszaka.

A 7. Keretprogram a 6. Keretprogram folytatását jelenti. Vagyis a Bizottság arra törekedett, hogy a 6. Keretprogramhoz képest kevés új eszközt vezessen be, hisz az új eszközök megismeréséhez idő kell.

A 6. Keretprogramhoz képest újdonság:

1. a 6. Keretprogram fenntartható fejlődés, globális változások és ökoszisztémák tematikus prioritás 3 alprioritása- közlekedés, energia, környezet- önálló tematikus prioritásként jelenik meg;
2. biztonságkutatás;
3. Ötletek specifikus programon keresztül az alapkutatás támogatása;

15. E-Kormányzat

Időtáv: 2005-2009 , Költségvetés: 148,7 millió €

Az IDABC program az IDA program követője, célja, hogy az európai e-kormányzati szolgáltatások létrejöttét és tematikus hálózatok fejlesztését elősegítse.

További információk: <http://europa.eu.int/idabc/>

16. LIFE+ (Környezetvédelmi Pénzügyi Eszköz)

Időtáv: 2007-2013 , Költségvetés: 1.911 milliárd €

A LIFE-III programot a 2007-2013. közötti programozási időszakban a LIFE+ program váltja fel. A LIFE+ általános célja a közösségi környezetpolitika és a környezetvédelmi jogszabályok fejlesztése, végrehajtásának ellenőrzése, értékelése és kommunikációja, hozzájárulva az EU fenntartható fejlődéséhez. A LIFE+ különösen a 6. környezetvédelmi cselekvési program végrehajtását támogatja, amelynek célja az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a természeti állapot hanyatlásának és a biodiverzitás csökkenésének megállítása, a környezet, az emberi egészség és az életminőség javítása, a természeti erőforrások és a hulladékok fenntartható használatának és kezelésének előmozdítása, és stratégiai megközelítések kifejlesztése a politika-alakításhoz, végrehajtáshoz és információs kampányokhoz valamint a tudatosság fejlesztéséhez.

A LIFE+ olyan tevékenységeket támogat, amelyek:

- európai hozzáadott értékkel rendelkeznek: a LIFE+ csak akkor avatkozik be, ha egyértelmű az EU szempontjából a hozzáadott érték létezése, és a tevékenységek európai szinten járulnak hozzá a méretgazdaságossághoz.
- kiegyenlítő vagy multiplikátor hatás: a LIFE+ a tagállamokkal, a regionális vagy helyi hatóságokkal, és egyéb, az állami vagy magánszférába tartozó szereplőkkel együtt társfinanszírozási mechanizmust biztosít.
- katalizátor vagy demonstratív jelleg: a LIFE+ olyan intézkedéseket támogat, amelyek újszerűen közelítenek a környezetvédelmi politikához és annak végrehajtásához.
- hosszú távú kilátások: a LIFE + intervenciók a jövő befektetései. Céljuk a fenntarthatóság alapjainak biztosítása.

A LIFE + program részei:

- LIFE+ Természet és Biodiverzitás EU direktívák implementálása
- LIFE+ Környezetvédelmi Politika és Irányítás:
- LIFE+ Információs és Kommunikáció környezetvédelmi területeken.

A LIFE+ a támogatja a 6. környezetvédelmi cselekvési program végrehajtását, és különösen az alábbiakhoz járul hozzá:

- olyan minőségű környezet megteremtése, amelyben a szennyezés mértéke még nincs káros hatással az emberi egészségre és a környezetre,
- az üvegházhatást okozó gázok koncentrációjának stabilizálása a légkörben egy olyan szinten, amivel megelőzhető az éghajlattal történő veszélyes antropogén kölcsönhatás.
- a természetes rendszerek, természetes élőhelyek, a vadon élő flóra és fauna védelme, megőrzése, visszaállítása és működésük elősegítése, az elsvatagosodás leállítás és a biodiverzitás csökkenésének megelőzése céljából,
- a természeti erőforrásokkal és hulladékkal történő jobb gazdálkodás előmozdítása, és a fenntarthatóbb termelési és fogyasztási módokra váltás bátorítása.
- stratégiai megközelítések kifejlesztése a politika alakítására, végrehajtására és integrációjára, beleértve a környezetvédelmi kormányzás javítását és a tudatosság fejlesztését.

A LIFE+ végrehajtás és irányítás célja:

- hozzájárulni az innovatív politikai megközelítések és eszközök kifejlesztéséhez és demonstrációjához, beleértve a sikeres kutatási eredmények promócióját.
- hozzájárulni a fejlesztési, vizsgálati, monitorozási és kiértékelési tudásbázis konszolidációjához, beleértve a környezetvédelmi politika és jogszabályok utólagos értékelését (többek között tanulmányok végzésével, modellezéssel és forgatókönyvkészítéssel)
- a környezet állapotának, és az arra ható tényezők, nyomások és válaszok ellenőrzésére és monitorozására szolgáló megközelítések tervezésének és végrehajtásának támogatása;
- a közösségi környezetpolitika végrehajtásának elősegítése, különös hangsúlyt fektetve a helyi és regionális szintű végrehajtásra, többek között kapacitásépítéssel, a jó gyakorlattal kapcsolatos tapasztalatcserével és hálózatépítéssel, valamint oktatási modulok és/vagy programok kifejlesztésével;
- a környezetvédelmi szempontból jobb kormányzás támogatása, az érintett felek szélesebb körű bevonása a szakpolitikai konzultációkba és a végrehajtásba, beleértve a nem kormányzati környezetvédelmi szervezeteket is.

Az eddigi LIFE programok centralizált programként futottak, tehát nem voltak nemzeti kvóták, így azonos eséllyel indult minden projekt, függetlenül attól, hogy melyik tagállamból származott a pályázó. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy minden egyes beadott pályázattal nagyobb esélyünk volt arra, hogy az EU-s forrás Magyarországra kerüljön. Ezt a lehetőséget hazánk csak részben tudta kihasználni, hiszen míg 2000 és 2005 között (a 2006-os pályázatok hivatalos eredményeit még nem hozták nyilvánosságra) összesen 12 db LIFE NATURE és 15 db LIFE ENVIRONMENT magyar projekt részesült támogatásban

(utóbbiak közül kettő nem vette igénybe a támogatást, így EU-s forrást csak 13 projekt kapott), addig pl. az olaszok esetében ez a szám 57, illetve 93. Fontos azonban ehhez hozzátenni, hogy a beadott pályázatok számát illetően is megfigyelhető ez a nagy különbség.

A LIFE+ programot a Bizottság a részben centralizált programok közé helyezte át, ami annyit jelent, hogy a pályázatok kiírásában, elbírálásában és koordinálásában szerepet kapnak a tagállamok ún. „nemzeti ügynökségei” is. Ezeknek az ügynökségeknek lesz a feladata a Bizottság által készített többéves stratégiai programok alapján az éves nemzeti programok elkészítése is, melyben meghatározásra kerülnek azok a prioritások, melyek a nemzeti környezet- és természetvédelmi érdekeket legjobban segítik, illetve a pályázható témaköröket is meghatározzák. Magyarországon a nemzeti hatóság szerepét a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium tölti majd be.

További információ:

<http://ec.europa.eu/environment/life/news/futureoflife.htm>

17. Média 2007

Időtáv: 2007-2013, Költségvetés: 755 millió €

Az európai audiovizuális ágazat kulcsfontosságú szerepet játszik az európai polgárság kialakulásában, mivel az európaiak - és különösen a fiatalok - számára az Unió közös alapértékeinek, társadalmi és kulturális értékeinek egyik fő közvetítője. A közösségi támogatás célja, hogy az európai audiovizuális ágazatot képessé tegye a kultúrák közötti párbeszéd előmozdítására, az európai kultúrák egymás általi elismerésének fokozására, valamint politikai, kulturális, társadalmi és gazdasági teljesítőképességének növelésére, ami valódi hozzáadott értéket képvisel az európai polgárság valósággá tételének feladatában. Ez a támogatás a versenyképesség fokozását és különösen a nemzeti európai alkotások európai piaci részarányának növelését tűzi ki célul.

A Media 2007 program átfogó céljai a következők:

- a) az európai kulturális és nyelvi sokszínűség, valamint az európai filmművészeti és audiovizuális örökség megőrzése és bővítése, annak elérhetővé tétele a közönség számára, illetve a kultúrák közötti párbeszéd előmozdítása;
- b) az európai audiovizuális alkotások forgalmának és közönségének bővítése az Európai Unión belül és kívül, többek között a piaci szereplők fokozott együttműködése révén;
- c) az európai audiovizuális ágazat versenyképességének javítása olyan nyitott európai versenypiac keretében, amely - többek között az audiovizuális szakemberek közötti kapcsolatok előmozdításával - a foglalkoztatásnak kedvező feltételeket teremt.

További információk: http://ec.europa.eu/information_society/media/overview/2007/index_en.htm

18. Közegészségügyi Cselekvési Program

Időtáv: 2003-2008 , Költségvetés: 353,77 millió €

Átfogó cél és általános célkitűzések

A program kiegészíti a nemzeti politikákat, és célja az emberi egészség védelme és a közegészség javítása.

A program általános célkitűzései a következők:

- a) a tájékoztatás és az ismeretek javítása a közegészségügy fejlesztése érdekében;
- b) az egészségügyi veszélyekre való gyors és összehangolt reagálás képességének erősítése;
- c) az egészség elősegítése és a betegségek megelőzése az egészséget befolyásoló tényezők ellen való fellépéssel, valamennyi politikában és tevékenységben.

A program a következőkhöz járul hozzá:

- a) az emberi egészség magas szintű védelme valamennyi közösségi politika és tevékenység meghatározásánál és végrehajtásánál, egy integrált és ágazatközi egészségügyi stratégia támogatása által;
- b) az egészségügyben tapasztalható egyenlőtlenségek megszüntetése;
- c) a tagállamok közötti együttműködés ösztönzése a Szerződés 152. cikkének hatálya alá tartozó területeken.

További információk: http://ec.europa.eu/health/ph_programme/programme_en.htm

19. Biztonság és a Szabadság Védelme

Időtáv: 2007-2013 , Költségvetés: 745 millió €

A biztonsági és a szabadság védelme keretprogram Európa hatóságai közötti együttműködést ösztönzi a bűnözés és terrorizmus elleni küzdelem területén.

További információk: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/wai/funding_intro_en.htm

20. Cselekvő ifjúság program

Időtáv: 2007-2013 , Költségvetés: 915 millió €

Az Európai Bizottság a 2007-2013 közötti időszakra szóló "Cselekvő ifjúság" elnevezésű programra vonatkozó javaslatát az európai jogalkotó a tervek szerint hamarosan elfogadja. Mindazonáltal annak érdekében, hogy a program minél hamarabb megvalósulhasson, és hogy a közösségi támogatások lehetséges kedvezményezettjei a lehető leghamarabb elkészíthessék javasolataikat, a Bizottság úgy döntött,

hogy közzéteszi a program útmutatójának ideiglenes változatát, benne a program végrehajtására vonatkozó részletes információkkal.

A "Cselekvő ifjúság" elnevezésű program jogalapjában meghatározott általános célkitűzések a következők: - a fiatalok általános és különösen európai vonatkozású állampolgári részvételének előmozdítása,

- a szolidaritás és a tolerancia előmozdítása a fiatalok között, különösen a társadalmi kohézió erősítése érdekében az Európai Unióban,

- különböző országok fiataljai közötti kölcsönös megértés elősegítése, - hozzájárulás az ifjúsági projekteket támogató rendszerek minőségének és az ifjúságpolitika területén tevékenykedő civil társadalmi szervezetek lehetőségeinek javításához, - az európai együttműködés előmozdítása az ifjúságpolitika területén.

Bővebb információ:

http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/newprog/index_en.html

21. AGIS

Időtáv: 2003-2007 , Költségvetés: 65 millió €

Agis egy a rendőrségi és igazságügyi együttműködést célzó keretprogram, melyet 2002-ben hoztak létre.

A program céljai

(1) A program hozzájárul ahhoz az általános célhoz, hogy biztosítsa az Európai Unió polgárainak a magas szintű biztonságát egy olyan térségben, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapul. Ebben az összefüggésben célja különösen:

a) az e téren érvényesülő európai politikák fejlesztése, végrehajtása és értékelése;

b) a hálózatépítés és a kölcsönös együttműködés előmozdítása és erősítése a tagállamok számára közös érdekű általános kérdésekben, az információk, tapasztalatok, és a legjobb gyakorlat cseréje és terjesztése, helyi és regionális együttműködés, továbbá a képzés, valamint a műszaki és tudományos kutatás javítása és adaptálása;

c) a tagállamok bátorítása arra, hogy fokozzák az együttműködést a csatlakozni kívánó országokkal, más harmadik országokkal, valamint a megfelelő regionális és nemzetközi szervezetekkel.

(2) A program az Európai Unióról szóló szerződés VI. címével kapcsolatos következő területeken támogatja a projekteket:

a) általános és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, beleértve a képzést is;

b) a bűnüldöző szervek közötti együttműködés;

c) együttműködés a bűnüldöző szervek, illetve a tagállamoknak a szervezett vagy egyéb bűnözés megelőzésében és az az elleni küzdelemben érintett más köz- vagy magánjogi szervezetei között;

d) a tagállamok együttműködése a sértettek érdekeinek hatékony védelme érdekében a büntetőeljárásokban.

A program a következő típusú projekteket tartalmazza:

a) képzés;

b) csere- és kihelyezési tervek kialakítása és beindítása;

c) tanulmányok és kutatás;

d) a program nyomán elért eredmények terjesztése;

e) a tagállamok bűnüldöző szervei és igazságügyi hatóságai, illetve a szervezett vagy egyéb bűnözés megelőzésében és az az elleni küzdelemben részt vevő más, köz- vagy magánjogi szervezetek közötti együttműködés ösztönzése, pl. a hálózatok kialakításához nyújtott segítséggel;

f) konferenciák és szemináriumok.

A projekteknek legalább három EU tagállamból érkező partner között kell megvalósulniuk.

A program a következő célcsoportokra irányul:

a) gyakorló jogászok: bírák, ügyészek, ügyvédek, minisztériumi köztisztviselők, nyomozóhatósági tisztek, bírósági végrehajtók, szakértők, bírósági tolmácsok és az igazságszolgáltatással kapcsolatban álló más szakemberek;

b) bűnüldöző szervek tisztjei és alkalmazottai: a tagállamokban a nemzeti jog alapján a bűnmegelőzésért, a bűncselekmények felderítéséért és a bűnüldözésért felelős közjogi szervek;

c) más hatóságok alkalmazottai, és a szervezett vagy egyéb bűnözés megelőzésében és az az elleni küzdelemben érintett egyesületek, szakmai szervezetek, a kutatás és az üzleti élet képviselői;

d) a sértetteket támogató szolgálatok képviselői, beleértve a bevándorlás és a szociális szolgáltatók terén felelős közhivatalokat is.

22. Közösségi cselekvési program a fogyasztóvédelem területén - 2007-2013

Időtáv: 2003-2007 , Költségvetés: 156,8 millió €

(1) A program kiegészíti és támogatja a tagállamok politikáit, és értékteremtő intézkedések révén hozzájárul a polgárok biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez.

A program céljai :

- a fogyasztók és a piacok jobb megértése, kiemelt figyelmet fordítva a különböző korcsoportok eltérő szükségleteire;
- jobb fogyasztóvédelmi szabályozás, amelyet a kis- és kézművesipari vállalkozások be tudnak tartani, és amelynek megalkotásába a fogyasztói érdekképviseletek, más civil társadalmi szereplők és kutatócsoportok fokozottabban bevonásra kerülnek;
- jobb jogalkalmazás, felügyelet és peres vagy peren kívüli jogérvényesítés egyének és közösségek számára; és
- tájékozottabb, bővebb ismeretekkel rendelkező és felelős fogyasztók.

Támogatás mértéke: 20% - 95%

További információk: http://ec.europa.eu/consumers/cons_org/associations/index_en.htm

8. A projekt tervezés és projektmenedzsment módszerei

Kulcsár László

1. A projekt mint dokumentum

Előjáróban szögezzük le, hogy *a projekt a versenyszféra terméke és szerves része*. A jó projekt nem azt jelenti, hogy jól megterveztem és leírtam a tervbe vett fejlesztés modelljét, tehát szinte már „jár” nekem a támogatás. A projektnek azt kell demonstrálnia, hogy a támogató által fontosnak tartott területen, a meghirdetett célkitűzések megvalósítását ígérő különböző tervek közül az enyém a leghatékonyabban és a legígéretesebb módon éri el a szóban forgó célkitűzést!

A projekt olyan többé-kevésbé szabványosított dokumentumot jelent, ami (1) konkrét célok (2) adott időben, (3) meghatározott helyen és (4) meghatározott költségek révén történő megvalósításához szükséges (5) egymáshoz kapcsolódó akciókat és (6) erőforrás-felhasználásokat jeleníti meg (7) pontosan azonosítható és konkrét felelősséggel rendelkező szereplők közreműködésével. Leírja a fejlesztés (8) modelljét, a modellt támogató (9) elméleti feltételezéseket és a (10) modell keretét szolgáló jelenségeket is.

1.1. A projekttel kapcsolatos alapvető kérdések

A projektnek mindenekelőtt választ kell adnia az alábbi kérdésekre:

Kik? Kik a tervezés és a kivitelezés alanyai. A projektnek pontosan meg kell fogalmaznia, hogy **ki felelős** az előkészítésért és a kivitelezésért. (Az előkészítők és a kivitelezők gyakran alkalmaznak „alvállalkozókat” munkájuk elvégzéséhez. A projektért és annak egyes részfeladatai - időben, adott erőforrás-felhasználással stb. történő - megvalósításáért a megjelölt intézménynek, szervezetnek kell vállalnia a felelősséget.) Ismernünk kell a felelős intézmény jellegét: (országos vagy lokális) kormányzati szervről, vagy esetleg profit-orientált szervezetről van-e szó, vagy egy NGO⁵⁵ vállalja a projektért a felelősséget.

Kinek az előnyére? Másként megfogalmazva: kiből áll(nak) a tervezés **célcsoportja(i)**? Valamennyi érintett általános hasznára szolgál-e a projekt, vagy néhány személy helyzetének javulását célozza, esetleg a tervezés alanyának pozícióit erősíti? A legtöbb projekt több célcsoportra irányul. A kérdés ilyenkor az, hogy melyik célcsoport nyeri a legnagyobb figyelmet. A vidékfejlesztési projektek kivitelezésében M. Cernea - a Világbank stábjában nagy nemzetközi tapasztalatokat szerzett szakember - szerint a projektnek nem csupán a leendő haszonélvezők csoportjait kell meghatározni, hanem a lehetséges veszteségeket is.

Minek az érdekében? A célkitűzések rendkívül sokfélék lehetnek, s gyakran célkitűzések egész kombinációi szolgálják a projekt fő célját. Egy új növényfajta termesztését szolgáló projekt például kísérletezési, agronómiai, szakképzési feladatokat is magába foglal. Nem könnyű a tevékenységeknek ebben a bonyolult kapcsolódási hálózatában egyértelműen megállapítani, hogy meddig terjed egy projekt, hol kell különböző tevékenységeket külön projektekbe foglalni, és hol határozzuk meg a projektek és az alprojektek elválasztó vonalát.

⁵⁵ Az NGO (Non-Governmental Organization) a nemzetközi szakirodalomban gyakran használt, de ritkán megmagyarázott rövidítés. Lényegében a civil szervezeteket jelenti. Szó szerinti fordítása: nem kormányzati szervezetek.

Nagy általánosságban megkülönböztethetünk "hardware-" és "software"-projekteket⁵⁶. Az előbbiek műszaki objektumok - mint például egy új út, vagy híd, vagy egy vízelzáró gát - megvalósítására vonatkoznak, míg az utóbbiak, az emberekre irányuló projektek, illetve a társadalmi-gazdasági-közösségi és a politikai-adminisztratív környezetet akarják megváltoztatni. Nyilvánvaló, hogy a hardware projektek könnyebben szabványosíthatók, könnyebben átültethetők új természeti vagy társadalmi környezetbe, bár meglehetősen ritka az olyan műszaki projekt, amelynek ne volnának kihatásai az adott régió emberi viszonyaira, társadalmára is.

Mivel? Az eszközök, másként mondva: az inputok kérdése. A legfontosabb inputok a tőke, a föld, az ingatlanok, a gépek, a járművek és egyéb eszközök, de a szaktudás is jelentős inputként jöhet szóba a projektek megvalósításában.

Kinek az eszközeivel? Az előző pontban felsorolt eszközök ki(k)nek a tulajdonát képezik? A projekt szereplői milyen arányban vállalják az eszközök rendelkezésre bocsátását, a szükséges szaktudás, a munkaerő a szereplők rendelkezésére áll-e, vagy kívülről kell azokat bérelni?

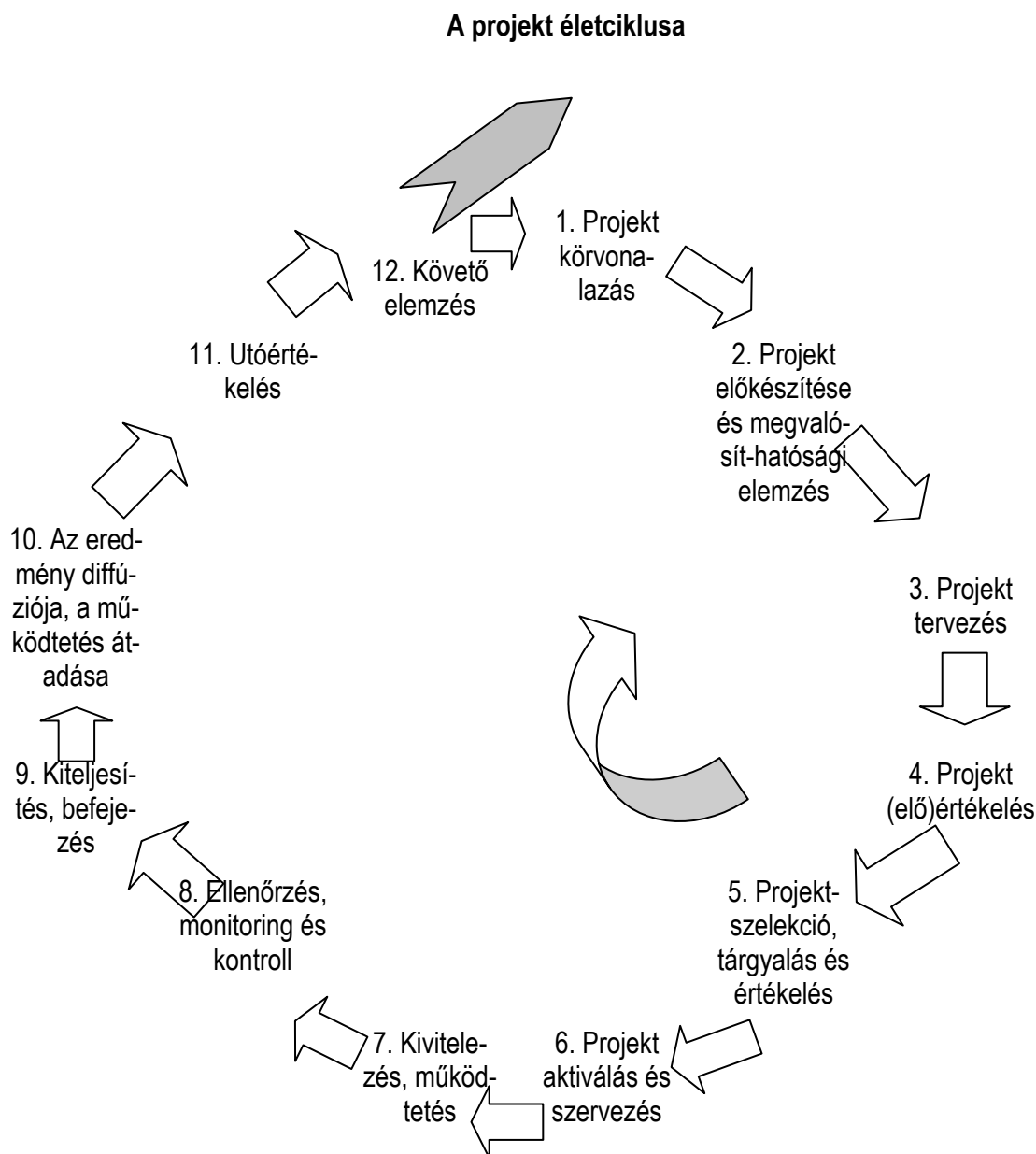
Mikorra? A fejlesztés megvalósításának időtartama és határideje alapvetően meghatározza a projekt költségtényezőit is. A szükséges időtartamot a projekt természete határozza meg.

Hol, milyen környezetben? Egyre fontosabbá váló, de gyakran csak egyoldalúan figyelembe vett szempont. Egy projekt természeti-fizikai, illetve gazdasági-társadalmi környezete, annak stabilitása vagy érzékenysége alapvetően meghatározhatja a projekt fennmaradását a megvalósítást finanszírozó cégnek a "terepről" való kivonulása után. Számos példát sorolhatunk az olyan projektekre, amik - nem számolván a környezet érzékenységeivel - egyenesen káros hatással voltak a befogadó közeg természeti vagy társadalmi, szociális adottságaira.

⁵⁶ A számítógépes szakirodalomból átvett fogalmak. A hardware (ejtsd: hardver) a komputer műszaki része, míg a software (ejtsd: szoftver) a számítógépekben dolgozó szellemi termék, a programok stb.

1.2. A projekt életciklusa

A projekt életét általában önmagába visszatérő körfolyamatként ábrázolják, aminek első szakasza a projekt meghatározását, körvonalazását foglalja magában. A teljes kör az alábbi:



Ennek a viszonylag részletes szakaszolásnak az egyes lépéseit átfogóbb csoportba sorolhatjuk:

- az 1-3. szakasz: azokat a folyamatokat írja le, amik révén egy ötletből - logikus cselekvési modell alapján - írott dokumentum születik;
- 4-5. szakasz: Az elfogadás, amikor a szereplők - és ami különösen fontos, a szponzorok - értékelése alapján döntés születik a projekt elfogadásáról (ekkor a 6. szakasz következik), vagy a projekt átdolgoztatásáról (ilyenkor a ciklus újra indul előlről), illetve elvetéséről;
- 6-7. szakasz: A projekt megvalósítása, kivitelezése;
- 8. szakasz: A monitoring (a folyamatellenőrzés) a projekt befejezéséig az életciklus egészét átfogó folyamatos feladat. Az értékelés ezzel szemben az egyes kulcsfontosságú időpontokban veti össze a várt és a ténylegesen elért eredményeket egymással, és dönt az esetleges korrekciókról;
- 9-10. szakasz: A kész projekt (a beruházás, az objektum) átadása a működtetőknek;

- 11-12. szakasz: Utólagos értékelések.

Az ábra tetején látható sötét nyíl jelképezi az utóértékelés és a követő elemzés hatását a következőkben készülő projektekre. A kör belsejében lévő nyíl pedig a visszacsatolást szimbolizálja.

2. A projekt mint cselekvési modell

Az első pontban felsoroltak mindenekelőtt azt szolgálják, hogy a fejlesztést finanszírozó szponzor, a fejlesztés tevékenységeit és elemeit szervező menedzser, továbbá valamennyi érintett alapvető áttekintést szerezhesen a tervbe vett fejlesztésről. Gyakran előfordul, hogy a projekt mint dokumentum valóban nem is törekszik ennél tágabb és mélyebb összefüggések megjelenítésére.

A projekt azonban lényegében mindig egy olyan modell, amely folyamatok és hatások egymásba kapcsolódását feltételezi valamilyen végeredmény létrehozása érdekében. Ezért hát alapvetően érvényesek rá a modellkészítés szabályai (akkor is, ha ezek gyakran nem kerülnek kifejtésre a projekt dokumentumban).

A projekt mint modell egy adott szituáció feltételrendszerében bizonyos változtatásokat akar megvalósítani egy jobb szituáció létrehozása érdekében. Kiindulópontja ennél fogva az a feltételezés, hogy :

- (1) ismerjük az eredeti szituáció problémáiról, elégtelenségeiről felelős okok rendszerét;
- (2) tudjuk, hogy azon milyen eszközökkel és milyen hatásfokkal változtathatunk;
- (3) képesek vagyunk ezeket a változtatásokat a kívánatos irányba terelni;
- (4) ismerjük azokat a lényeges körülményeket, amik a változások irányát, sebességét, hatékonyságát stb. befolyásolják, és azokat képesek is vagyunk az általunk kívánt irányban módosítani.

A modellezés során pontosan tudjuk, hogy a világ valamennyi jelensége milliárdnyi szálon és módon kapcsolódik egymáshoz, de feltételezzük, hogy ebből a bonyolult kapcsolódási rendszerből kiemelhetünk bizonyos számú, alapvetően fontos tényezőt, s azokat ok-okozati sorrendbe helyezve jó valószínűséggel megjósolhatjuk a végeredményt. Eközben számos más tényezőt figyelmen kívül hagyunk. Kénytelenek vagyunk így tenni, hiszen a modellezés lényege éppen a meghatározó folyamatok feltárása, és a mellékes, a figyelmen kívül hagyható körülmények negligálása. Csak ezzel az egyszerűsítéssel tárhatók fel a lényegi kapcsolódások. Az ilyen kapcsolódások természetét több-kevesebb bizonyossággal ismerjük a tudományos vizsgálódásokból, így tudományosan megalapozott cselekvési tervet vagyunk képesek felállítani. A leírás kritikus pontja ebből következően a lényegi és a másodlagos, illetve a mellékes körülmények különválasztása.

Viszonylag egyszerű a helyzet az úgynevezett *hardware projektek* esetében, ahol - műszaki beruházásokról lévén szó - többé-kevésbé pontosan meghatározható, mérhető tényezőkből összeálló feltételrendszer alapján építhetjük fel a modellünket. Pontosán kiszámíthatjuk például, hogy milyen méretű és szilárdságú beton-alapokra van szükségünk ahhoz, hogy egy ház stabilan álljon hosszú időn át. Ehhez ismernünk kell a helyben adott geológiai feltételeket, a talajvíz magasságát, mozgását és a betonhoz szükséges anyagok keverési arányát stb. A műszaki projekteket gyakran kezelik olyan blueprint (lemásolható, megismételhető) projekteként, amik egyszerűen átültethetők az egyik földrajzi helyről egy másikra. Egy épület műszaki rajza alapján felépíthető az objektum másutt is, ha az ottani talaj-, vízrajzi-, földmozgás-, topográfiai stb (csupa egzakt, számszerűsíthető) tényezők eltéréseit figyelembe vesszük a tervrajzok adaptálásakor.

Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy nem léteznek olyan projektek, amik kizárólag műszaki jelentőséggel bírnának (hiszen minden fejlesztés politikai természetű), mindnek vannak emberi-társadalmi hatásai, amik bizonyos rendkívüli esetekben fontosabb meghatározó feltételként működhetnek, mint a műszaki paraméterek (ld. például Bős-Nagymaros projektje).

Az emberekre irányuló (*software projektek*) emberi viszonyokat kívánnak befolyásolni, s ennyiben természetesen kevésbé egzaktul mérhető folyamatokkal dolgoznak, mint a hardware projektek. Amíg a projekt geológiai feltételeit meghatározó talajnak "mindegy", hogy mit (hidat vagy utat) építenek rá, addig az emberek, embercsoportok, mikrotársadalmak érték- és érdekviszonyai messze erősebben korlá-

tozzák a "rájuk építhető" objektumokat. Még ha elképzelhető volna is, hogy mérjük például az emberek teherbíró képességét, akkor sem biztos, hogy az azonos volna a teherbíró *készségük* szintjével.

A software típusú fejlesztés modellezésének döntő mozzanata tehát, hogy a folyamatok és a hatásrendszerek rendkívül bonyolult rendszeréből melyik (software és hardware) elemeket emeljük ki meghatározókként és melyeket tekintjük másodlagosaknak, esetleg elhanyagolhatóknak. Ez a súlyozás mindig a projekt megalkotóinak - a modellezőknek - az értékrendszerétől, ismereteitől, beállítottságaitól, vallott ideológiájuktól stb. is függ.

A folyamatok működési módját az elméletek és az elméletekben megfogalmazott törvényszerűségek segítségével lehet kutatni, kitalálni és megmagyarázni. Az úgynevezett "kemény" tudományokban (fizika, kémia) olyan stabil teóriák (törvények) működnek, amik térben és időben mindig és mindenütt ugyanúgy hatnak.

A társadalomtudományok terén is vannak általános elméletek. A közgazdaságtanban, a szociológiában stb. a megértést szolgáló átfogó elméleti megállapításokat át kell fordítani jóval praktikusabb természetű középszintű elméletekké, hogy **cselekvést szolgáló tudást** alkossanak egy speciális szituációban és speciális problémák megoldásában. A projektek - bármilyen fajtájúak legyenek is, - mindig (közvetve vagy közvetlenül) emberre-orientáltak: sikerességüket vagy elhibázottságukat is emberek, illetve emberek szervezetei ítélik meg. Az ilyen elméletek igazolását, finomítását szolgálják többek között a projektértékelések, különösen a követő elemzések (amiket a projekt-ciklus ábrán a felső szürke nyíl szimbolizált). A szociológusok azonban ma még általában kis szerepet kapnak a projekt előkészítések során.

3. A projekt meghatározása, körvonalazása

3.1. A projekt körvonalazása

A projekt a helyi közösségben már megfogalmazódott általános fejlesztési stratégiából indul ki. Bár a lokális fejlesztési stratégia első lépése – a helyzetfeltárás – már jól kiértékelte és leírta a térségre jellemző gondok, lehetőségek és feladatok rendszerét, a projekt körvonalazásának is hasonló folyamatokkal kell indulnia. A projektben tervezett fejlesztés ugyanis egy kis, konkrét szeletét érinti mindazon probléma-halmaznak, amivel a stratégiai terv foglalkozott. Ezért a projekt összeállításakor is a térségben uralkodó helyzet értékelése az első feladat. Már csak azért is, mert a legtöbb pályázati lehetőség nem annyira a projekt-író (mint személy) gondjainak a megoldását szeretné segíteni, hanem annak a térségnek a problémáira keres megoldást, ahol a projekt-író lakik.

A helyzetértékelés a projekt esetében kettős feladatot jelent: egyrészt a leendő fejlesztés helyszínéként szolgáló térség, másrészt a projekt-író gazdasága, intézménye (tehát maga a projekt-író) helyzetének a feltárását.

3.1.1. A helyzetértékelés, a problémák és a célkitűzések megfogalmazása

A projekt kialakulása annak **a problémának az érzékelésével** indul, amit az érintettek olyan fontosnak vélnék, hogy az bizonyos közös tevékenységekben való részvételre ösztönzi őket.

Az adott és az alternatív helyzet érzékelését befolyásolják az egyének hitei, értékei és normarendszerük, valamint pozíciójuk a hatalmi struktúrában. Értékelésük eltérései ezért nem csak abból adódnak, hogy helyesen vagy rosszul érzékelik-e a szituációt, hanem az is befolyásolja, hogy látnak-e maguk előtt alternatívákat, illetve, hogy azok valamelyikét vonzóbbnak ítélik-e meg, mint az adott helyzetet, továbbá, hogy kompetensnek érzik-e magukat abban, hogy tehessenek valamit a kívánatosabb szituáció eléréseért. Ebből adódóan nem biztos, hogy a fejlesztő szereplők által rossznak ítélt helyzet ténylegesen mozgósítja a helyi emberek nagyobb részét egy másik szituáció elérése érdekében történő erőfeszítésekre.

Amikor egy új helyzet elérése érdekében tenni akarunk valamit, alapvetően fontos tudnunk, hogy milyen okok és tényezők vezettek az adott szituáció létrejöttéhez. Ez főleg akkor fontos, amikor a megoldási alternatívák megvitatása kerül sorra, és annak megbeszélésére, hogy azok közül melyek életképesek.

Probléma-azonosítás

Még a hasonló helyzetű emberekből álló csoportokon belül is nagyon eltérő problémátípusok merülhetnek fel annak függvényében, hogy az egyes egyének hogyan érzékelik azokat. Az értékrendszerben, a célkitűzésekben és a szituáció érzékelésében bekövetkező változások eredményeként a mai problémák nem mindig azonosak a holnap problémáival, s ugyanígy a ma elfogadott megoldások sem jelentik biztosan a jövőbeni konszenzust.

Konfliktusos célok és célkitűzések

A fentiek alapján világos, hogy a probléma érzékelése, a célkitűzések megfogalmazása és a megoldási elképzelések mind az adott kultúra értékeiből és normáiból születnek. Ennélfogva mindezek a részfolyamatok konfliktusos jellegűek. Konfliktusokat kelthetnek:

- az eltérő kultúrák és szubkultúrák, normarendszerek alapján megfogalmazódó célkitűzések;
- a társadalmi státuszokból adódó érdekeltérések (a munkaadóknak és a munkavállalóknak például gyakran eltérő célkitűzéseik lehetnek);
- a projekt célcsoportjainak meghatározása (homogén csoportok, szegények, nők stb.);
- a nyíltan megjelenő és a burkolt célkitűzések;
- a külső szponzor és a fogadó térség értékeltérései;
- a célkitűzésekhez sorolt erőforrások szűkössége (célkitűzések súlyozása, prioritásrendszere).

Az ilyen konfliktusos helyzetekben a kompromisszumkeresés nem csupán politikailag fontos. Azt szolgálja, hogy a közösségi érdekcsatolásban minél több résztvevő megjelenjék, lehetővé teszi az endogenitás⁵⁷ megvalósulását, a megszületett fejlesztés fenntarthatóságát stb.

3.1.2. Adatgyűjtés és adatelemzés

Az adatgyűjtés nagyon fontos, de önmagában nem elégséges lépés a projekt megalapozásához. A térképek, a területi fotók, a mezőgazdasági vizsgálatok és a népszámlálások fontos adatok lehetnek, de nem tudják megmagyarázni, hogy miként és miért jött létre helyben az adott szituáció. Az adatokat olyan információkká kell alakítani, amik segítik a döntéshozók elhatározásait. Az információk bázisán olyan tudást kell kialakítani, amire alapozva - és a teóriák segítségével - a folyamatok (az oksági láncok) megmagyarázhatók. Ehhez úgynevezett **dinamikus elemzésre** van szükség, ami:

- leírja a jelen szituációt,
- a leíró elméletek segítségével megjeleníti azokat a folyamatokat, amik a jelen szituációt létrehozták,
- megjeleníti, hogy milyen változók segítségével befolyásolhatók – az elméletek alkalmazásával – a folyamatok oly módon, hogy a kívánatos célkitűzések valósuljanak meg.

Az adatgyűjtés és az elemzés során elsőként felmerülő feladat azoknak a folyamatoknak az azonosítása, amiket az elérendő célhoz módosítani kell. **A vidék-, és térségfejlesztést sok és egymással kölcsönkapcsolatban álló fizikai, biológiai és társadalmi természetű folyamatok határozzák meg.** A projekt-előkészítés szakaszában a helytelen adatválogatás és adatelemzés a projekt-tervezés teljes folyamatát tévútra terelheti.

Kötelezően előírt adatok.

Nagyon sok megpályázható támogatási kiírás eleve megszabja, hogy milyen információkat követel meg a pályázatíróktól. Ezek az adatok rendszerint a tervezett fejlesztés gazdasági-társadalmi környezetének leírását szolgálják.

⁵⁷ Endogenitás = belülről építkezés.

Projekt-specifikus adatok:

Egy részük szintén a fejlesztés környezetére vonatkozik, de azokat a jelenségeket írja le részletesebben, amik a projekt szempontjából különösen fontosak. Egy halászati projektnek természetesen részletesebben kell foglalkoznia az érintett terület vízrajzi és éghajlati kondícióival, míg egy oktatási jellegű projektnek inkább az emberek képzettségéről, demográfiai jellegéről kell áttekintést adnia. Így a projekt-specifikus adatokat általában maguknak a projektíróknak kell kitalálniuk.

Az adatelemzés

Az adatelemzés fő feladata annak megállapítása, hogy melyek a fejlesztési processzust leginkább befolyásoló folyamatok. Nincsenek egyszerű megoldások erre a problémára.

Fontos, hogy alaposan vizsgáljuk meg az érzékelt és felismert problémát. Ez értékelési és logikai feladat, az eredménye nem születik meg automatikusan a számszerűsített adatok elemzéséből.

A megoldásra váró fő probléma meghatározásának legfőbb feltétele a logikai kapcsolatok megállapítása. Ez jelenti a modellezés első lépését: a problémák sokaságából (szegénység, állástalanság stb.) kiépíthető szerkezet segítségével kimutathatjuk a fő problémát és a hozzá kapcsolódó problémarendszert. A megoldásnak mindenekelőtt az így azonosított fő problémára kell irányulnia. Hiába kísérletezünk ugyanis egy leszármazott probléma megoldásával, amíg az azt kiváltó más tényezők változatlanul tovább hatnak.

Az adatelemzés irányultsága.

A projekt-dokumentumok gyakori hiányossága, hogy adatelemzésük pusztán leíró jellegű. Ez alatt elsősorban azt kell értenünk, hogy az adott térség aktuális helyzetét univerzális adatbázisok alapján jelenítik meg. Így rendkívül részletes statisztikai összeállításokkal demonstrálják, hogy a vizsgált település mennyivel gazdagabb vagy szegényebb, lakosainak demográfiai szerkezete mennyivel egészségesebb vagy torzultabb, mint más településeké, de keveset mondanak arról, hogy mindezeket a jelenségeket milyen tényezők okozták, miben fogható meg a vizsgált terület azon sajátossága, ami alapvetően megkülönbözteti más településektől. Természetesen az ilyen leíró jellegű elemzés is fontos az összehasonlításokhoz, az eltérő jellegzetességek feltárásához, de a vidék- és térségfejlesztésben az adatelemzések "mélyfúrás"-jellegű vizsgálatokat is igényelnek.

Az adatgyűjtésnek és az adatelemzésnek ezért olyan, mára már „divatjamúlt” (vagy annak vélt) módszerei is hasznos szerepet játszanak, amiket korábban a szociográfia, a falukutatások és az úgynevezett "közösség-kutatások" dolgoztak ki. A fejlesztési lehetőségeket kereső kutatások arra kíváncsiak, hogy mi az oka annak, ha adott emberi közösségek "itt és most" hátrányosabb, visszamaradottabb helyzetben vannak, mint az általánosságok szintjén hasonló feltételekkel rendelkező más települések, embercsoportok. A megválaszolásra váró kérdés abban áll, hogy **milyen fejlesztési lehetőségeket** tár fel az "itt és most" együtt élő társaság, s milyen **speciális, a térségre jellemző körülményeket** kell figyelembe venni az általános törvényszerűségekre építkező modellek felállításakor. Vagyis mik azok az adott helyi társadalomra jellemző speciális körülmények, amik az általános törvényszerűségek alapján várható folyamatokat ilyen vagy olyan irányban módosították az adott szituáció létrehozásakor, és valószínűleg a jövőben is módosítani fogják azokat.

Az adatelemzés eredménye: az információk.

Talán már az eddigiekből is kitűnik, hogy az adatgyűjtés és az adatelemzés legfőbb célja a vidékfejlesztési projekt esetében nem annyira a részletes leírás, hanem az ok-okozati összefüggések alapján felállítható fejlesztési modell helyben - "ott és akkor" - érvényes, ott működőképes szerkezetének megteremtése.

A modellezés döntő mozzanata, hogy a folyamatok és a hatásrendszerek rendkívül bonyolult rendszerekből ki tudjuk emelni a meghatározó jelentőségű tényezőket, s megkülönböztessük azokat a másodlagosnak, esetleg elhanyagolhatónak tekinthetőktől. A fő okok és a másodlagos okok, majd az ezek alapján felismerhető fő célok és másodlagos (közvetlen) célok azonosítása teszi lehetővé számunkra, hogy **az adatok végtelen halmazából információkat**, a jelenségek végtelen áradatából irányjelzőket alkothassunk. Olyanokat, amik a vizsgálódásunk szempontjából jelentőséggel bírnak számunkra, amik valóban informálnak bennünket.

3.2. Elemzési területek

Az elemzés és a leírás legfontosabb szabálya tehát: azokat az aspektusokat kell kiemelni, amik a projekt (a fejlesztés) sorsára meghatározók lehetnek.

3.2.1. A természeti környezet

A legtöbb projekt-dokumentum a természeti környezet leírásával indítja elemzését. Elsősorban azért, mert a projektek célja a fejlesztés, a változtatás; a természeti környezet legfontosabb összetevőit pedig gyakran változtathatatlan (**immobil**) tényezőknek tekintjük. Ebből azonban nem következik az, hogy a természeti környezet minden összetevője azonos súllyal szerepeljen az összes projekt (fejlesztési modell) leírásában.

3.2.2. Az emberi környezet

Itt is ugyanazok az elvek irányadók, mint az előző fejezetrészen. Azokat az elemeket kell megjelenítenünk és kiemelnünk a projekt gazdasági-politikai-kulturális tényezői közül, amik a tervezett fejlesztés kivitelezhetősége és sikere szempontjából meghatározó fontosságúak.

3.2.3. Intézményi környezet.

A projekt intézményi környezete több szempontból is fontos meghatározója lehet a fejlesztés sikerének. Különösen azon projektek esetében beszélhetünk döntő szerepről, amelyeket a projektet finanszírozó cég elvonulása (a projekt megvalósulása) után a helyben meglévő (vagy az időközben kiépített) intézmények működtetik a továbbiakban. Fontos lehet tehát az ilyen intézmények hozzáértése, tagjaik szakmai felkészültsége, technikai ellátottsága stb. Nem utolsósorban pedig az, hogy érdekviszonyaik és együttműködési hajlandóságaik mennyiben akadályozzák, vagy segítik a projekt megvalósítását. A következetesség megkívánja, hogy ismét a FAO már idézett segédanyagából ismertessük az intézményi környezetre vonatkozó fejezetet is.

4. A projekt tervezése

A fejlesztés tervezésének módját nagyban meghatározza a terv tárgya, az elfogadott tervezési stílus, ami ugyanakkor nagyban kötődik annak a projektnek a típusához, aminek a tervezése történik.

A tervezők kiléte a tervezésre váró projekt típusától függ. Ha egyszerű projektekről van szó - például egy kis hídról -, rendszerint egy személy a finanszírozó, a tervező pedig ugyanaz az ember, aki a kivitelezésért is felelős. Ha azonban nagy projektről beszélünk, ott egy minisztérium valamelyik osztálya, vagy specializált részlege is részt vehet a tervezésben, s projekt szerepelhet regionális, vagy országos szinten is.

Ha a minisztériumnak vagy a lokális (ön)kormányzatnak nem áll rendelkezésére specializált munkaerő egy komplikált projekt tervezéséhez, szerződnie kell egy konzultánssal, vagy konzultáns céggel a projekt megtervezésére. De ilyen esetben is a kormány szervezete lesz a végső felelősség a projekttervezés megítéléséért.

Az emberekre irányuló projekteknél, ahol a lokális népesség adja a kivitelezéshez és a fenntartáshoz az erőforrások nagy részét, őket is be kell vonni a projekttervezésbe, - legalábbis a képviselőiken át.

4.1. A felhasznált tervezési stílusok

A projekttervezéskor felhasznált stílus a projekt típusától függ. A nagyméretű és komplikált *hardware projektek* - mint nagy gátak, elektromos telepek vagy főútvonalak - esetében a tervezési stílus általában:

- *teoretikus*, (viszonylag pontosan kiszámítható mennyiségben használ fel idő, pénz stb. erőforrásokat, az egymáshoz kapcsolódó folyamatok relatíve könnyen megtervezhetők, a megjelenő outputok - kimenetek, eredmények - jól tervezhetők és könnyen számszerűsíthetők stb.);
- *top-down* (felülről lefelé irányuló, akár a szponzoráló cég által részletesen kidolgozott), és
- *blueprint* (az egyik helyszínről egy másikra esetleg alaposabb áttervezéssel, de lényeges módosítások nélkül átvihető) lehet.

A célcsoport ritkán vesz részt ebben a típusú tervezésben. Az olyan kis hardware-projektek helyi szintű előkészítése során azonban, amelyben a helyben érintett emberek erőforrásainak felhasználásáról is szó esik, később pedig, a kivitelezés után az ő kezükbe kerül a létesítmény fenntartása és működtetése, a tervezés valamennyi szakaszában - projekttervezésben is - fontos a helyi lakosság részvétele a fenntarthatóság valamilyen szintű biztosítása érdekében.

Az emberekre orientált projekteknél általában a stílus:

- *részvevő*, (a siker érdekében az érintettek körét a lehető legtágabb mértékben be akarja vonni a projekt tervezésétől a kivitelezésen át a fenntartásába);
- *bottom up*, (alulról, a részvevők, vagy a felhasználók által módosított, jóváhagyott); és
- *programatikus* (ami azt jelenti, hogy a projekt a tervezése, a kivitelezése során rugalmasan változhat a részvevők és a célcsoport kívánságainak megfelelően).

Az emberekre irányuló projektek esetében sokkal nehezebb pontosan meghatározni a folyamatok időtartamát, az eredményként megjelenő outputokat (kimeneteket), az egyes tevékenységek tartalmát stb. Az utóbbi típusú projekteknél kapcsolatban azonban némi óvatosság szükséges. Még az emberekre orientált projekteknél is fontos a projektet a tevékenységek megszervezésére használni. Ezért a projekt magán viselheti a blueprint projektek néhány jellemzőjét, abban az értelemben, hogy meg kell mondja, ki mit csinál, mikor, hol, milyen eszközökkel és kinek a hasznára. Ugyanakkor az ilyen tervezésnek teret kell hagynia az olyan manőverezéshez, ami valamilyen mértékű szabadságot biztosít a kivitelezőknek a kiegészítő kutatásokból, az időközbeni és belső értékelésekből származó információkhoz való adaptálódásra. A kivitelezés ennél fogva ténylegesen programatikus (a körülményekhez rugalmasan alkalmazkodó) lehet.

A projekteket tervezhetik egyének, de a több szereplős projektek esetében gyakori a csoportos tervezés. Az alábbiakban elsősorban a csoportos projekttervezésre vonatkozó eljárásokat ismertetjük. Ezek jelentős részben hasznos módszerek az egyéni tervezésben is.

5. A tervezés folyamata

A szélsőségesen centralizált megoldások kivételével minden más projekttervezési eljárás megköveteli, hogy a döntéshozók szakszerűsége mellett a döntéshozók és az érintettek között egyetértés (konszen-

zus) szülessék az adott fejlesztés ok-, célkitűzési- és megoldási rendszerére vonatkozóan, valamint hogy a projekt-tervezőknek legyen valamennyi ismeretük a projekt helyszínén működő társadalom humán feltételrendszeréről.

Ezért a projektek megfogalmazása, a célkitűzés-rendszerek felállítása és az eredmények kijelölése során a projekt-megfogalmazók egyre kifinomultabb eljárásokat és módszereket igyekeznek kidolgozni, amik mindhárom fenti követelménynek eleget tudnak tenni. Eközben életre keltek azok az eljárások, amik a legjobban megközelítik a fenti eredményeket.

Ezek egyike az úgynevezett "brain storming" (ötletroham). Ekkor az együtt dolgozók sorban végigbeszéli a vizsgált terület problémarendszerét, a lehetséges megoldásokat, a megoldásokat akadályozó és segítő tényezőket, s azokat közösen rendezik el fontossági és ok-okozati rendszerbe. Ez az alapja az úgynevezett SWOT-elemzésnek, ami csaknem minden térségi stratégia, illetve minden konkrét projekt megfogalmazását megelőzi. Az ötletroham módszere elsősorban a különböző diszciplínák közti asszociációs kapcsolatokat hasznosítja: nevezetesen, hogy az egyik ötlet elősegíti újabbak felbukkanását. Az eljárás során valamennyi ötletet cédlapokon rögzítik, azokat egy demonstrációs táblára teszik, majd közösen összevonják az egymást átfedő megállapításokat, illetve ok-okozati szerkezetbe elrendezik azokat. Az eljárás lényege a sokszínűség és az elkülönült szakszerűségek közti egyetértés (a konszenzus) megteremtése.

A projekt-tervezés módszerei sokat hasznosítottak a közgazdaságtanban meghonosodott értékelemzési eljárásokból is. A sokféle módszer leírására ehelyütt nincs mód, ezért az egyik legnépszerűbb eljárásról ejtünk pár szót a FAO egyik segédanyagából:

A cél-orientált projekt-tervezés⁵⁸ (Objective Oriented Projekt Planning - OOPP)

Az OOPP módszert közös munka meghatározásokon használják. ... A résztvevőket megkérjük, hogy írják le a véleményüket kis kártyákra, például az oknyomozás alatt álló problémákról, az alternatív megoldásokról stb. A kártyákat egy táblára teszik, majd csoportosítják. ...

... Ezután 12 további lépés következik.

1.) Közös elemzés. Ebben a lépésben az olyan célcsoportok és célintézmények elemzése történik, akik/amik vagy érintettek, vagy résztvevőkként bevonásra kerülnek a projektbe. ...

- - Először a térségben élő valamennyi érdekcsoport, intézmény és projekt nevét - amik fontos pozícióban vannak, vagy amiket érint a probléma - kártyákra írva véletlenszerűen elhelyezik a táblán.
- - A csoportok és a személyek nevét áttekintik abból a szempontból, hogy vannak-e köztük homogén egységek, vagy hogy az elemzés résztvevői alkothatnak-e belőlük alcsoportokat.
- - A résztvevőknek (a tervező csoportnak) el kell dönteniük, hogy milyen kritériumokat használnak a beazonosított érdekcsoportok és személyek elemzésében.
- - Ezek után a következő lépések tanácsosak: összegyűjtés, csoportosítás, leírás, elemzés és értékelés.
- - Az érintett érdekcsoportokat és intézményeket aktív, haszonélvező, érintett, potenciális támogatók és potenciális ellenzők osztályaiba csoportosítják.
- - Ezután arról kell dönteni, hogy melyik beazonosított csoport nézetei és érdekei elemzésének adnak prioritást a probléma elemzésében. Elképzelhető, hogy a megbeszélés első körében nem születik megegyezés ebben a kérdésben. Ilyenkor az 'ötlet-roham' vagy szerepjáték segíthet a végső konklúziók levonásában.

2-3) Problémaelemzés. Az eljárás technikája ugyanaz, mint amit az 1. lépésben ismertettünk. A tervezőcsoport valamennyi tagja leírja egy papírra, hogy melyik problémákat gondolja legkritikusabbaknak, s megjelöli azok okait is. A fő problémát negatív állításként kell megfogalmazni és a

⁵⁸ A célorientált projekt-tervezést (OOPP) - eredetileg Zielorientierte Projektplanung (ZOPP) - 1983-ban a Deutsche für Technische Zusammenarbeit (GTZ) dolgozta ki és vezette be, s 1986 óta kötelező a GTZ projekt-tervezésében. Ma már sok más finanszírozó donor is alkalmazza.

problematikus feltételek csomópontját találóan kell megfogalmazni. Tudnunk kell, hogy nem az jeleníti meg automatikusan a fő problémát, ami legutolsóként kerül megoldásra a projektben. A tervezőcsoport egyeztető vitában tudja megjelölni a fő problémát. Amikor több fő probléma jelenik meg, meg kell próbálni elrendezni azokat olyan módon, hogy az okok és a hatások azonosíthatók legyenek. Ez teszi lehetővé a probléma-fa felállítását. A probléma-fa egy további olyan termék, amit a tanácskozási asztalra lehet tenni.

4.) Célanalízis. Ebben a lépésben a problémák célkitűzésekként jelennek meg. Másként kifejezve: az előző lépésben megszületett negatív állításokat úgy kell átfogalmazni, hogy azok a jövőben elérendő, kívánatos állapotot jelenítsenek meg. Nem minden ok/hatás kapcsolat hoz létre automatikusan 'eszköz/megoldási' kapcsolatokat. A célfa a megbeszélések következő terméke.

5.) Az alternatívák megtárgyalása. A célkitűzések egymáshoz kapcsolódó 'eszköz/megoldás' ágai alternatív megoldásokat jelenítenek meg. A különböző alternatívákat elemezni és tesztelni kell abból a szempontból, hogy mennyiben illeszkednek az általános fejlesztési politikához, a projekt-fogadó hely speciális feltételeihez, a rendelkezésre álló munkaerőhöz stb.

6-12.) Az említett lépések során kialakul a **logikai keret** (vagyis logframe – ld. a 6. pontot!) az előzőekben megbeszélte módon.

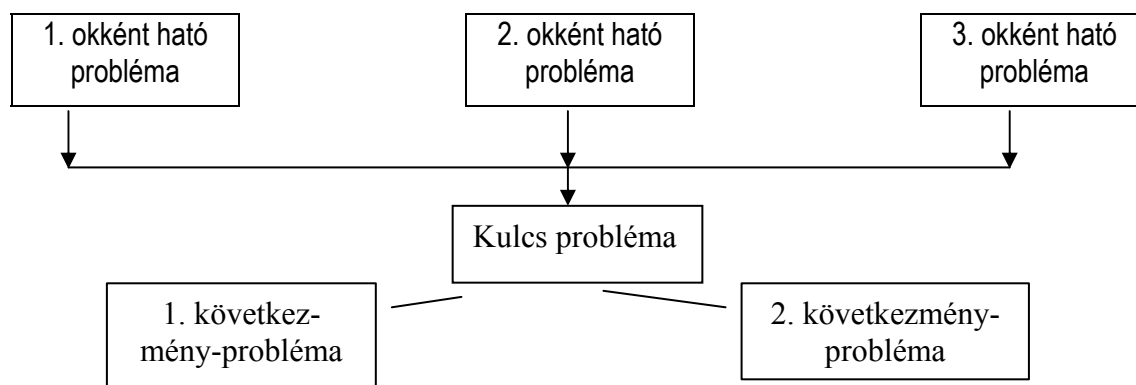
Az OOPP megközelítés bizonyosan érdekes eszköz az olyan csoportok munkájában, ahol nem csak sokféle diszciplína képviselői, hanem a donor- és a fogadó országok szakértői is részt vesznek a vitában. Elképzelhető, hogy a tervezők mellett a célcsoport képviselői is helyet foglalnak az asztalnál.

5.1. A probléma és a célkitűzésfa

A célkitűzések és a problémák közti kölcsönkapcsolódásokat vizuálisan is megjeleníthetjük egy **probléma–vagy egy célkitűzésfán**. Ilyenkor a problémák és a célkitűzések hierarchiáját egy grafikus modellel ábrázoljuk.

A problémafa megjelenítésekor a kiindulópont a kulcsprobléma megállapítása. Onnan felfelé és lefelé terjed a fa, ahogyan azt az 13. ábra mutatja.

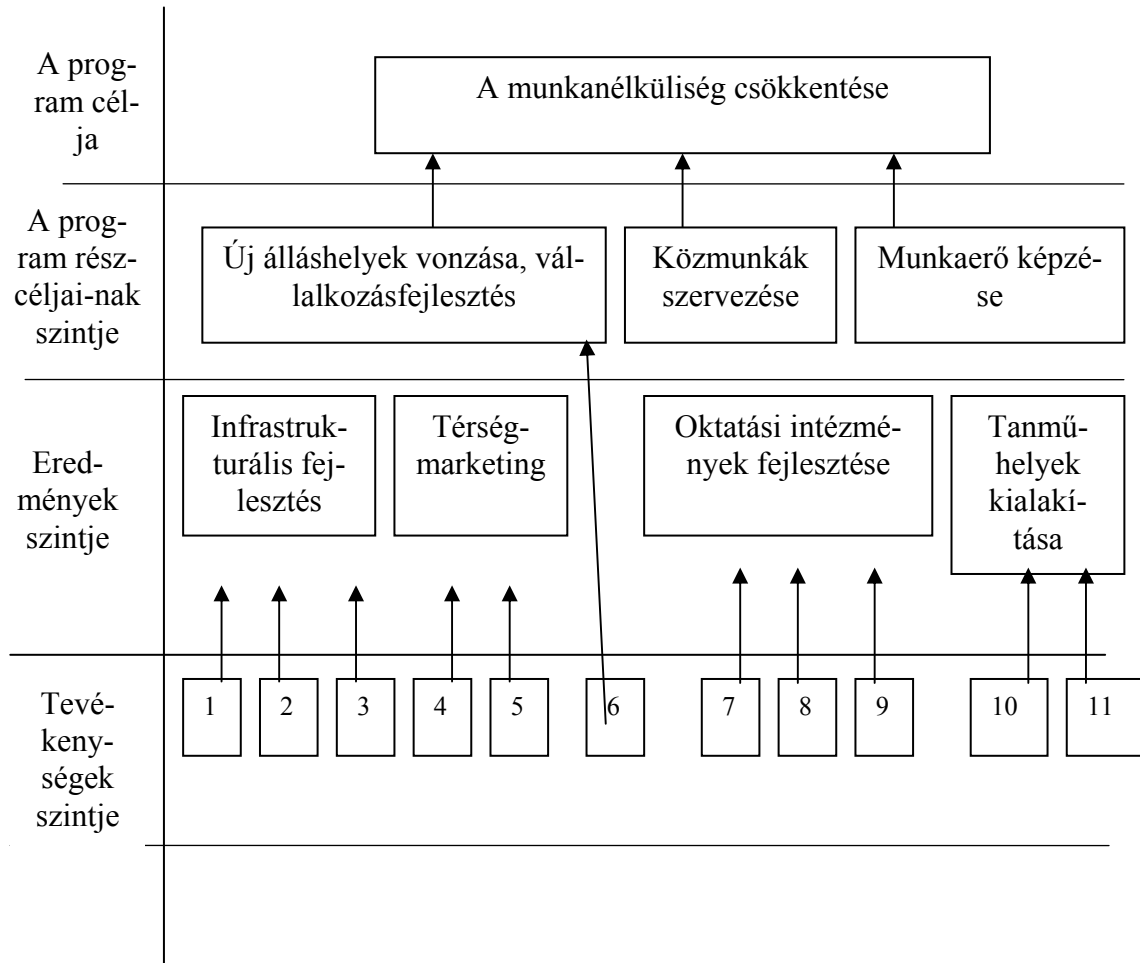
A problémafa



A problémafa lényegében a megoldásra váró gondok feltérképezését segíti. A problémák között fennálló logikai kapcsolatokat jeleníti meg vizuálisan, de egyben a megoldás logikai modelljének a gerincét is

körvonalazza. A jó problémafa a közvetett okokat és a fő okot, valamint a hatásokat is hierarchiába rendezi, s egyben már sugallja a megoldás lehetséges lépéseit. Elvileg csak meg kell fordítanunk a problémafát, és máris a kezünkben a célfa: a megoldás érdekében szükséges lépések modellje.

Egy lehetséges célfa



A célját elkészíthetjük programozási segédeszközként is (ekkor a fő cél a programozási folyamatból ismert programcsomag, vagy egy prioritás lesz), de készülhet az egyes projektek szintjén is (amikor pedig a főcél a projekt hatása). A célfa a logikai keret (a szakirodalomban: logframe) legfontosabb segítő eszköze.

5.2. A logikai keret (logframe)

A logikai keret a Phare által szponzorált projektek esetében a projekttervezés, a projekt-értékelés és a monitoring alapvető eszköze. Valamennyi Phare-projekt megkövetelt része, de minden projekttervezésben jól alkalmazható eszköz. A logikai keret (a logframe) olyan táblázat, ami a projekt építőelemei közti logikai összefüggéseket sorakoztatja fel. A legfontosabb funkciója az, hogy szinte pillanatok alatt áttekinthető és felismerhető, egyetlen összefoglaló táblázatban jeleníti meg a korábban már külön-külön ismertetett tervezési eszközök kapcsolódását, logikáját.

Egy alapvető logframe szerkezete

Logikai keret az összegző projekttervhez

Az összegezés időpontja:.....

A projekt neve:.....

	A	B	C	D
	Kifejtő (narratív) összegezés	A teljesítés indikátorai	Információ-források	Feltételek, kockázatok
1.	Fő cél, a projekt szándéka:			
2.	Részcélok, vagy közvetlen célok: a fő cél megvalósítását elősegítő köz-bülső célok:			
3.	Eredmények, outputok			
4.	Tevékenységek, inputok			

A logframe első oszlopa tulajdonképpen a célfa szöveges leírása. Emlékezzünk rá, hogy a célfa összeállításakor szigorú logikával kellett megkülönböztetnünk a célok egymáshoz kapcsolódásának szintjeit. Az úgynevezett célhierarchia a jól elkészített célfából áttemelhető a logframe-be.

A logframe általában csak két-három szintet mutat be a célhierarchiából, az alacsonyabb szintű célokat olyan feltételekként sorakoztatja fel, amik megoldásához különböző alprojektek, kiegészítő tevékenység-sorok szükségesek.

Például egy napközis tábor kialakításának fő célja az lehet, hogy a gyerekek nyáron pedagógusok felügyelete mellett kellemesen töltsék el a szabad idejüket, miközben a szülőknek nem kell gondoskodniuk főzésről, gyermekmegőrzésről stb. Ennek megfelelően a napközis tábor fő célja a táborozó gyerekek vonzó és tartalmas időtöltésének biztosítása.

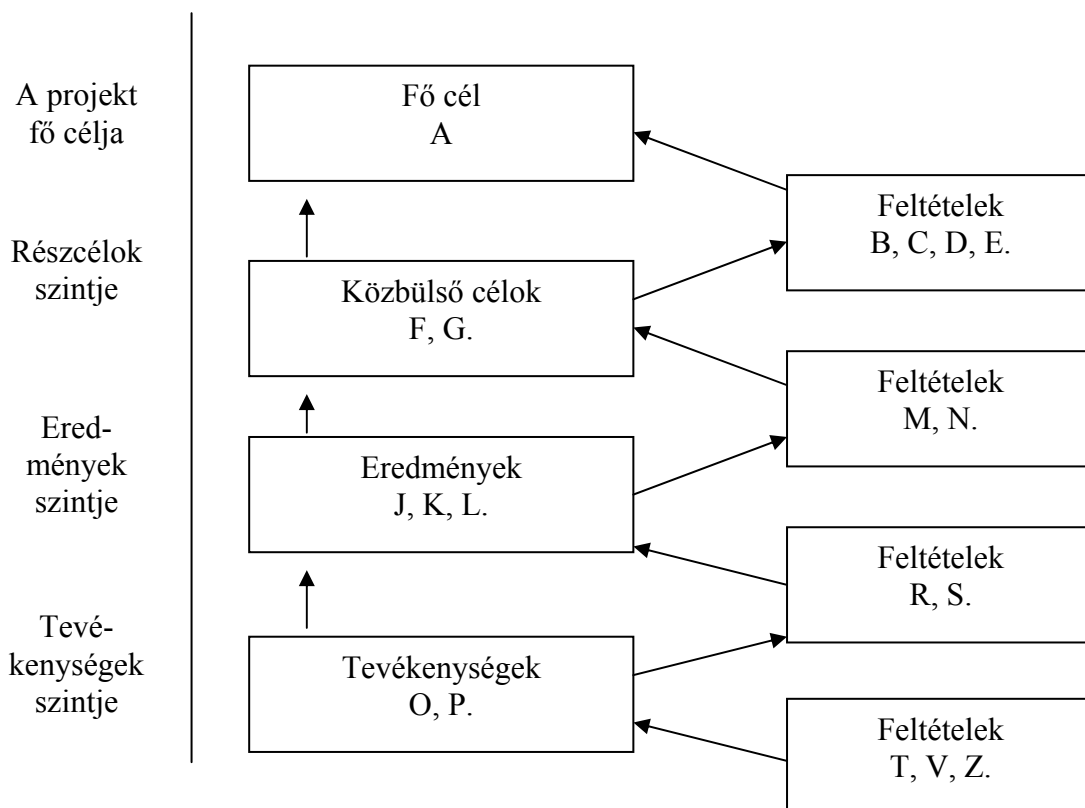
Egy ilyen egyszerűnek látszó projektnek azonban nagyon sok összetevője van; a telek biztosításától a lakóépületek megépítésén és a közegészségügyi előírásoknak megfelelő főző-, étkező-, tisztálkodási stb. feltételek megteremtésén át a képzett és gyerekszerető pedagógusok szerződtetéséig.

Hogyan kezdjük a logframe összeállításához? Ha nincs jól felépített célfánk, a tervbe vett fejlesztés valamennyi elemét írjuk külön-külön cédulákra, majd osszuk azokat két csoportba. A két csoportot az alábbiak szerint érdemes kialakítani:

- célkitűzések (mit szeretnénk elérni),
- feltételek (amelyek meglététől, megvalósulásától a célok elérése függ).

Először csak a "célok" és a "feltételek" céduláival érdemes foglalkoznunk. Rendezzük a cédulákat logikai rendbe az alábbi ábra szerint:

A célok, a tevékenységek és a feltételek elrendezése



Az elrendezést nehezíti, hogy ami a projekt egyik szintjén eredmény, az egy magasabb szinten feltételként működik. Például az újonnan megépített ebédlő közegészségügyi engedélyeztetése az ebédlő alprojekt eredménye, de a napközis tábor egészségének működése szempontjából "csak" feltétel. Ezért az eredményeket hierarchiába kell rendezni. A folyamat logikáját a célfa építkezéséből már ismerhetjük. (Az alábbi leírásban feltételezzük, hogy jól összeállított feladat-, illetve célfa segít a logframe kialakításában.)

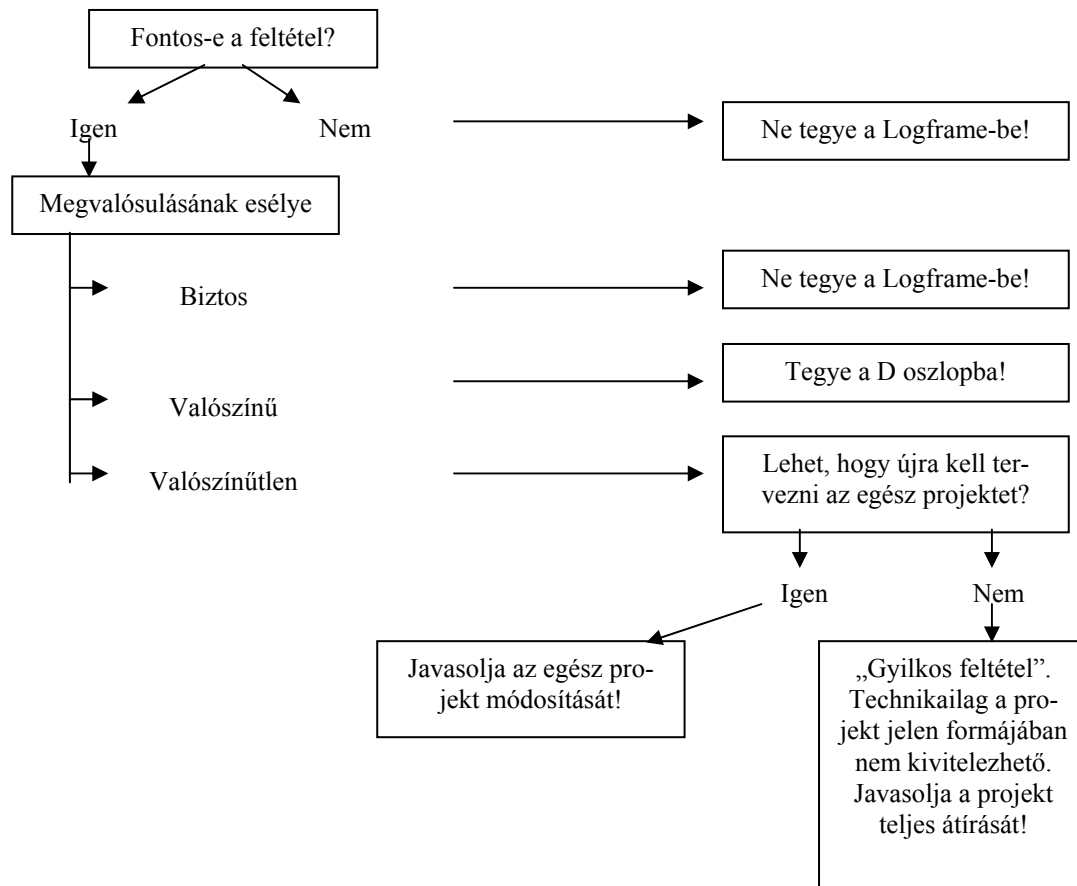
A logframe-et felépítő logikát alulról felfelé érdemes olvasni: Ha T, V. és Z. feltételek teljesülnek, akkor megvalósíthatók O. és P. tevékenységek, amik pedig szükségesek J., K. és L. eredmények eléréséhez. Csak hogy ezen J., K. és L. eredmények megvalósításához szükséges még R. és S. feltételek teljesülése is..., - és az építkezés logikája így halad tovább.

Az elrendezés során nehézséget okozhat a jobb és a baloldali oszlopok, a feltételek és a tevékenységek szétválasztása. Ebben az segít, ha elgondolkodunk rajta, hogy melyik feltétel függ a projekthez tartozó tevékenységektől, és melyek "külsőlegesek" ahhoz képest. Minden feltétel potenciális kockázat a projekt szempontjából. Vannak azonban olyan feltételek - például a kormányzati politika, az időjárás, a nemzetközi piaci árak alakulása stb -, amik külsőlegesek abban az értelemben, hogy magának a fejlesztési folyamatnak a tevékenységei nem befolyásolják azokat, de amelyek miatt fennáll annak a kockázata, hogy a projekt legjobb erőfeszítései ellenére sem érjük el a felsőbb szintű eredményt.

A belső feltételek - például a közegészségügyi hatósággal történő engedélyeztetés - már a projekt kompetenciáján belülre tartoznak, azokat már beemelhetjük az elvégzendő tevékenységek sorába. A szétválasztásnak ugyanis ez az értelme: ami a projekten belül megoldható feltétel, azt át kell fogalmazni feladattá (tevékenységgé), és a cél-hierarchia megfelelő szintjén kell megjeleníteni az eredményét.

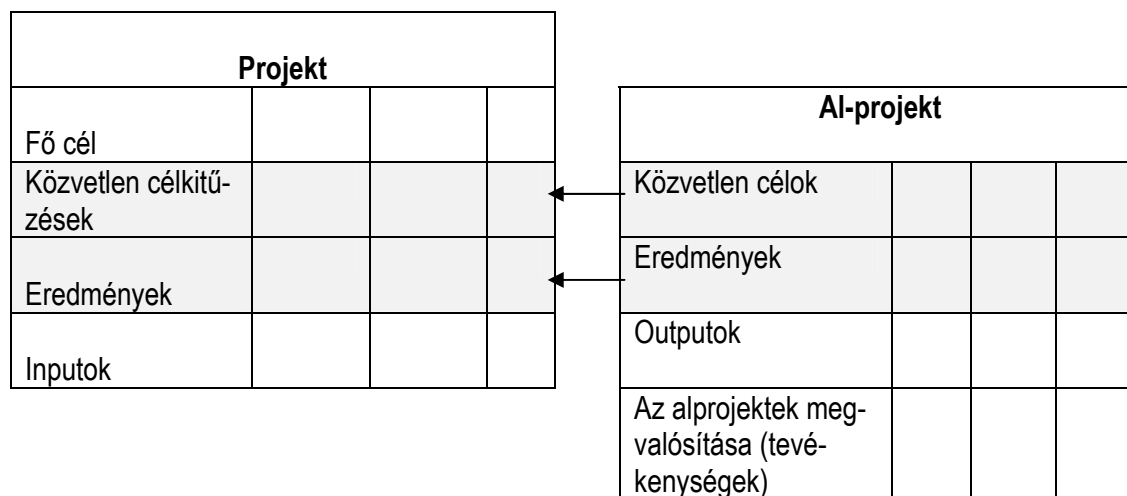
A többi feltételt tovább szortírozzuk. Most a megoldódásuk esélye alapján válogatunk: a biztosan megoldhatókat és a valószínűleg megoldhatókat a mátrix 4. oszlopába, a "Feltételek"-hez soroljuk. Ha marad "megoldhatatlan" vagy olyan feltételünk, aminek megoldódása nem valószínű, azt a szakirodalom "gyilkos" feltételnek nevezi. Ilyen feltételek előfordulása esetén vagy az egész projektet újra kell formálni (megkerülni ezt a feltételt), vagy a projekt-tervet egészében el kell vetni, mivel megvalósíthatatlan.

A feltételek és a kockázatok elrendezése



Bizonyos feltételek megteremtése olyan sok, egymáshoz kapcsolódó tevékenységet követel meg, hogy azokat érdemes önálló alprojektként szerepeltetni. A program- és az al-projekt-mátrixok közti összefüggést a következő diagram mutatja:

A projekt és az alprojekt kapcsolódásának modellje



Amikor a célok és a feltételek szétválogatásával és hierarchiába rendezésével elkészültünk, az eszközök, a különböző inputok (bemenetek) következnek, - a mátrix "B" oszlopával kell foglalkoznunk. A másik oldalon, a kimeneti oldalon is számszerűsíthető és mérhető formában kell megfogalmaznunk az egyes szinteken megjelenő eredmények minőségét és/vagy mértékét.

Ez nem mindig egyszerű feladat. Viszonylag könnyű meghatározni egy műszaki projektben megjelenő eredményt, például X mennyiségű víz átáramlását időegység alatt az öntözőcsatornán, Y mázsa kenyér előállítását naponta stb. Egy oktatási program, vagy egy szaktanácsadási projekt eredményeit általában indikátorokkal, több elemből kialakított mérőeszközzel mérjük.

A projekt tervezésekor gyakran elkövetett hiba az eredmények szintjeinek összekeverése. Ha például szálláshely-bővítésről van szó, annak outputja (kimenetele) lehet 35 új fogadói szoba kialakítása az adott területen. Ez eredmény, de nem a projekt fő célja. Az amerikai szakirodalom szerint mindaddig nem beszélhetünk valódi eredményekről - hanem csak outputokról -, amíg joggal feltehetjük azt a kérdést, hogy: "Na és? Kinek és minek?". Az említett szálláshely-bővítés valódi eredménye az, ha a tulajdonos eléri, hogy évente - mondjuk - 200 embert fogad az új motelben. Ez pedig vagy azt feltételezi, hogy bizonyíthatóan meglévő szállási szükségleteket elégít ki a motel, vagy azt, hogy a projekt-gazda gondoskodik a szálláshelyeken kívül szórakoztatási, szabad idős lehetőségekről is. Ugyanígy egy át-képzési programnak csak az outputja, hogy például 70 ember részt vesz a képzésben és befejezi a kurzust, az eredmény az, hogy közülük legalább 30 elhelyezkedik fél éven belül.

A logframe mátrix A, B. és D. oszlopának kitöltése után a "C" oszlop megírása már csaknem technikai kérdés csupán. A mérőszámok és az indikátorok adatforrásait kell benne feltüntetni. Az információforrások lehetnek belső projekt-dokumentumok, vagy másodlagos források (pl. hivatalos statisztikák stb.). Ez az oszlop minden speciális vizsgálatot is tartalmaz, amikre a szükséges információk előállítására érdekében szükség lehet (például szociológiai felmérés, közvéleménykutatás stb.).

A mátrixnak ez az oszlopa alkotja a program/projekt monitoringjának és az értékelésének alapját. Ennél fogva minden tervezői javaslat kifejtését nagyon konkrétan kell kidolgozni. Ez nem csak azt jelenti, hogy azonosítanunk kell, hogy minek a jelzésére milyen indikátorok megfelelőek, hanem előre meg kell határozni, hogy milyen információkra lesz szükségünk, - s azok kerülnek a harmadik oszlopba.

A fenti útmutatás szerint elkészített logframe egységes táblázatba (mátrixba) foglalja össze a feladatokat és az eredményeket, az egyes tevékenységek során felhasznált inputokat és az outputokat, s eközben feszes logikai keretbe fűzi azokat. Így nagyban segíti a tervezést, vezérfonal a projekt kivitelezői és menedzserei számára, s egyben a program teljesülésének a monitoringját és értékelését is megalapozza. Világosan elhatárolja az inputokat és az outputokat, valamint a célkitűzéseket és segít megkülönböztetni egymástól a célkitűzések egymásra épülő hierarchiájának egyes szintjeit.

A logframe-nek öt kulcsfontosságú kérdésre kell válaszolnia:

- mi történik a projektben?
- mi lesz az eredmény?
- mik a közbülső (a közvetlen) eredmények?
- hogyan ismerjük fel a sikert?
- mik a kockázatok?

6. Monitoring- és értékelési indikátorok

Az operatív programról szóló fejezet 4. pontjában már érintettük az Unió előírásait a különböző indikátorokra vonatkozóan. Ezek a programozásban és a projekt-írásban egyaránt fontos követelmények. Az Európai Unió 1999-ben megszületett rendelkezése részletesen leírja az ilyen indikátorokat, mint kötelező elemet a Strukturális Alapok támogatását igénylő minden program és projekt számára (ld. EC, DG. XVI., 1999). Az indok: (1) az Unió ki akarja bővíteni az eddig elsősorban és szűken értelmezett finanszírozást a program tevékenységeinek és eredményeinek ellenőrzésére, értékelésére is; (2) a Bizottság értékelése szerint a Monitoring Bizottságok már rendelkeznek annyi tapasztalattal, amik alapján körülírhatók és megfogalmazhatók az elvárt indikátorok.

Ezért - és az alábbi pontokban foglaltak miatt - viszonylag részletesen foglalkozunk ezekkel a mutatókkal:

- olyan új gyakorlatról van szó ugyanis, amit az EU minden olyan program számára kötelezően írt elő, amelyek a Strukturális Alapok támogatását célozzák,
- Magyarországon mindeddig csak a SAPARD (vidékfejlesztési intézkedés) programozásában vált követelménnyé a programírók számára az alább ismertetésre kerülő indikátorok rendszere. A SAPARD eddigi (2000. év végi) gyakorlata ugyanakkor azt mutatja, hogy nagyon sok programíró nemigen tudott megbirkózni a feladattal).

Az előírások megfogalmazásában az Unió Bizottsága erősen hangsúlyozza a konzisztencia és a számszerűsíthetőség elvárásait.

Konzisztencia

„A Strukturális Alapok programjainak elkészítésekor lényeges feladat a célkitűzések, az erőforrások egymáshoz illesztése és a pénzalapok olyan elosztása a különböző tevékenységek között, ami a legjobban szolgálja a célkitűzések elérését” – írja a dokumentum (EC. DG. XVI, 1999: 5.p.). A célkitűzések és a pénzfelhasználás között logikai összefüggés van. (Ez az összefüggés ismert annak, aki már szerkesztett Logframe-et.)

Az idézett dokumentum külön táblázatos formában (nem logframe-ben) kéri az indikátorok négy szintjét: az input-, az output-, az eredmény- és a hatás-indikátorokat. Mielőtt azonban ezekre rátérnénk, nézzük meg a másik követelményt, a számszerűsítés követelményét!

A számszerűsítés (kvantifikálás)

Ahogy korábban már szó esett róla, a politikai döntéshozók nem szívesen fogadnak el olyan projektet, ami csak „puha” (kvalitatív) információkon alapul⁵⁹. Az újabb kiírások már kötelezően előírt indikátorcsomagokat tartalmaznak. Ez azt jelenti, hogy bizonyos mutatókat minden programírónak ki kell számíttatnia, szerepeltetnie kell a programban. Ezek a kötelezően előírt mutatók.

Az egységes és számokban kifejezett információk elfogulatlan összehasonlítást tesznek lehetővé, amik alapján a programok elbírálói objektív (igazságos) döntéseket hozhatnak egységes

⁵⁹ A „kemény”, illetve a „puha” módszerekről és információkról részletesebben ld. a helyi erőforrások feltárásáról szóló fejezetet!

(mindenkire érvényes) kritériumok alapján, és döntéseiket ugyanazon elvek szerint legitimálhatják, indokolhatják.

Az ilyen adatok további előnye az, hogy ugyanazon mérték alapján, objektív mércével **mérni lehet az érintett térségekben lezajlott változásokat**, jó esetben a fejlődést. Sőt, azok összehasonlíthatók a más térségekben, esetleg hasonló programok következtében végbement változásokkal. Ezzel lehetővé válik a szóban forgó programok értékelése és hatáselemzése is. Ha ismerjük például két térségben a jellemző munkanélküliségi adatokat a program indulásának idejéből, akkor mérhető lesz, hogy a program teljesítése milyen hatással volt a térségi foglalkoztatottságra, illetve hogy két különböző program közül melyiknek voltak kedvezőbb következményei az állásteremtés terén.

6.1. Az input-, az output-, az eredmény- és a hatás-indikátorok

Az input-indikátorok a fejlesztés során felhasználásra kerülő erőforrásokra vonatkoznak, rendszerint pénzben kifejezve.

A kimeneti (vagyis output) indikátorok a felhasznált erőforrásoknak a programba történő áramoltatásával szinte automatikusan várható kimenetekre utalnak. Ha például nyelvtanfolyamról van szó, annak outputja (kimenetele) lehet 35 tanuló órára járása. Az inputok felhasználása 35 ember számára lehetővé teszi, hogy mondjuk két hétig nyelvtanfolyamra járjanak. Ez közvetlen output.

Az már eredmény lehet, ha közülük 30-an le is nyelvvizsgáznak. Az amerikai szakirodalom szerint mindaddig nem beszélhetünk valódi eredményekről - hanem csak outputokról -, amíg joggal feltehetjük azt a kérdést, hogy: "Na és? Kinek és minek?".

A hatás-indikátor már a program, a fejlesztés környezetében érzékelhető tágabb – és jótékony – hatásra kérdez rá. Például arra, hogy hányan helyezkednek el a frissen vizsgázott diákok közül tolmácsként? Vagy a hatást jelezheti az a szám, amely a külföldi turisták által az adott helyen eltöltött éjszakák számában bekövetkező növekedést jelzi.

A módszertani útmutató megfogalmazása szerint:

„Az **output indikátorok** a tevékenységekhez kapcsolódnak. Gyakran fizikai vagy monetáris egységeket mérnek (pl. megépült út hosszak km-ben, finanszírozott cégek száma, tréningen részt vettek száma stb.),

Az eredmény-indikátorok a program által generált közvetlen és azonnali hatásokat mutatják be. Információkat adnak azokról a változásokról, amik kihatnak a közvetlen hasznélvezők viselkedésére (vagy működésére). Ezek az indikátorok is lehetnek fizikaiak (utazási idő csökkenése, sikeres tanfolyamvégzetek száma, közúti balesetek száma stb.), vagy finanszírozottak (a magánszektorban indukált beruházások, szállítási költségek csökkenése stb.),

A hatás indikátorok a program következményeit jelzik a közvetlen hatásokon túl a hasznélvezőkre tekintettel. A hatások két szempontját kell figyelembe venni annak megfelelően, hogy ezek a hatások bizonyos idő elteltével jelentkeznek-e (*speciális hatások*), de amik közvetlenül a szóban forgó tevékenységhez kapcsolódnak, vagy azok a hosszabb távú hatások, amik a tágabb népeiséget érintik (*globális hatások*)” (EC, DG. XVI., 1999: 29.p.).

A hatás-indikátorok nagyon tág kört formálhatnak. Néha a program közvetlen célkitűzéseitől igen messze eső hatásokat írhatnak le. Amikor egy szociális földprogram értékeléséhez kerestük a program hatás-indikátorait, az egyik értékelő szerint a szociális segélyezés köréből kikerült családok, vagy személyek száma jelezte volna jól a program hatását, más szerint az önellátáson túl lépő, már-már vállalkozónak tekinthető családok számával mérhető a program hatása, míg megint egy másik értékelő szerint a „megélhetési bűnözés” csökkenése jelzi a legjobban az ilyen program hatását a térségben.

Az indikátorok kiválasztását vezérlő szempontok pedig az alábbiak:

Relevancia (Relevance – illeszkedés a fő célokhoz és a célkitűzésekhez),

Számszerűsítettség (Quantification),

Megbízhatóság (Reliability – világos meghatározás és könnyű aggregáció),

Hozzáférhetőség (Availability – könnyű megszerezhetőség, könnyű beléptethetőség a monitoring rendszerbe). (EU Commission, 1999: 29.p.).

Az EU rendelkezés olyan elvárással igényli a program elemeinek a bemutatását, ami a logframe-re emlékeztethet bennünket. Az idézett dokumentum szavaival: „Az intézkedések, a prioritások és a program-szintek oksági kapcsolatait a különböző szinten mért eredmény- és hatás-indikátorok kialakításával kell bemutatni”. Látható, hogy az indikátoroknak nem csupán az a szerep jutott, hogy egy-egy program-szint ígért teljesítményeit mutassák be számszerűsített formában, hanem a szintek egymáshoz kapcsolódását is. Az így elkészített tábla akár a logframe-ben, akár külön szerepel, a program egészének logikáját igyekszik demonstrálni.

Ebben a könyvben nem foglalkozunk teljes komplexitásában az említett rendelkezés előírásaival. A rendelet ugyanis meghatározza a különböző program-szinteken (prioritási szint, program szint stb.) szükséges, valamint a különböző funkciójú (monitoring-indikátorok) mutatók szisztémáját. Mi most a tevékenységekből származó hasznok számszerűsíthető mutatókban történő kifejezését vizsgáljuk meg. Nézzünk két példát a különböző indikátorokra a dokumentum mellékletéből!

Lehetséges indikátorok egy program, illetve egy projekt számára

13. A vidéki területek adaptációjának és fejlesztésének előmozdítása			
Intervenció ⁶⁰ terület	Kimenet (output)	Eredmény	Hatás
Falurenoválás és -fejlesztés, a falusi örökség védelme, megőrzése	<ul style="list-style-type: none"> •m² falusi tér vagy út megújítása, •felújított házak száma, •finanszíris támogatásban részesülő projektek száma 	<ul style="list-style-type: none"> •a megújított terület közelében (1 km-en belül) lakó emberek száma, •a segített területen újonnan alakult vállalkozások, boltok száma 	<ul style="list-style-type: none"> •a teremtett, vagy megóvott állások száma 2 év múltán (abszolút szám és az összes állás %-ában) •az elkövetkező 5 évben helyben maradni szándékozó lakosok %-a

A táblázat áttekintése közben joggal felmerülhet a kérdés, hogy miként mérhetők a fejlesztés hatását jelző indikátorok alap-információi. (Emlékezzünk a logframe C oszlopára, az „információ-források” oszlopra.) A „teremtett, vagy megóvott állások száma” visszakereshető különböző nyilvántartásokból, de a „helyben maradni szándékozó lakosok” aránya már csak külön felméréssel, például kérdőíves vizsgálattal állapítható meg.

Az ígért másik példa kiválasztásában az a szempont vezérelt bennünket, hogy a fejlesztési szakirodalomban gyakran használt betűszavakkal és mértékegységekkel is találkozzon az olvasó. A szakirodalom és az útmutatók olyan közkeletűnek vélik az ilyen szavak és mutatók használatát, hogy gyakran szükségtelennek tartják a betűszavak feloldását, a mértékegységek magyarázatát.

Lehetséges indikátorok egy program, illetve egy projekt számára

⁶⁰ A fejlesztési szakirodalomban intervenciónak (beavatkozásnak) nevezik a külső erőforrásokkal történő támogatásokat is.

16 Kis- és középvállalkozások, a kézműves szektor támogatása			
Intervenció terület	Kimenet	Eredmény	Hatás
161 Beruházások a fizikai tőkébe (telepbe, felszerelésbe, az állami támogatás kiegészítése)	<ul style="list-style-type: none"> •Pénzbeli támogatást kapott SME-k⁶¹ száma (a férfi és a női tulajdonosok szerint) •Pénzbeli támogatáshoz jutott új SME-k száma (a férfi és a női tulajdonosok szerint) 	<ul style="list-style-type: none"> •Új, vagy kiegészítő eladások az SME-kben (M.EURO⁶²) •Direkt magánberuházások a támogatott cégekben (M.EURO és az összes beruházás %-a) •A női projekt-tulajdonosok száma a magán-projektek között (az összes %-ában) 	<ul style="list-style-type: none"> •Az új, támogatásban részesült SME-k túlélési rátája (hányan működnek 18 hónappal később? – %) •Teremtett, illetve megóvott bruttó és nettó állások⁶³ 2 év múlva (abszolút szám és az állások %-ban) •A támogatott cégek forgalomnövekedése két év múlva

Látható a fenti példából, hogy a kimenet-, az eredmény- és a hatás-mutatók a program egyre távolibb kisugárzásaira utalnak térben és időben egyaránt.

7. A költségek becslése

A projekt-előkészítés legismertebb lépése, hogy megkíséreljük előre megállapítani az egyes projekt-összetevők (inputok) költségeit, ezeket összevetjük a tervezett hasznokkal, s a leghatékonyabb konstrukciót próbáljuk a két tényező alapján megteremteni. Sokan ezt a szakaszt tekintik a projekt-előkészítés lényegének. Úgy gondolják, hogy a gazdaságilag és finánciálisan hatékony projekt-terv önmagában meggyőző, s a jó költségbecslés és jó költségmenedzselés lényegében már biztosítja a projekt társadalmi-, jogi- stb. fenntarthatóságát is.

A hatékony költségfelhasználás - legalábbis elméletileg - valamennyi szereplő érdeke. Gilbreath szerint: *“a projektben való részvétel mindig egy határozott célkitűzés - reális pénz szerzése - érdekében történik. A szponzor - vagy a tulajdonos - annak érdekében investál, hogy vagy új kapacitásokat (új energiatelepet, új szállodat stb) nyerjen, vagy a projekt megvalósulásával hasznokat szerezzen. Más projekt-résztvevők (a mérnökök, az alvállalkozók, a konzultánsok, az ügynökségek stb.) közvetlen és azonnali kifizetéseket várnak el a közreműködésükért. Amikor egyetlen főbb részvevő is veszít reális pénzből, a projekt komoly kudarc esélyével kell szembenézzen”* (Gilbreath, 1986: 17.p.).

Ebből következően az érdekek, az értékek és az érvek jelentős konfliktusaira számíthatunk a projekt-előkészítésnek ebben a szakaszában. Akkor is, ha nem közvetlen készpénzben kifizetett erőforrásokról esik szó az alku során.

Ebben a füzetben nem foglalkozunk részletesen a különböző számítási módokkal, csupán néhány olyan eszközzel ejtünk pár szót, amik a vidék- és térségfejlesztési projektek gazdasági és finánciális elemzésében a leggyakrabban előfordulnak.

7.1. A költségek főbb típusai

⁶¹ SME = kis- és középvállalkozások népszerű rövidítése az angol „Small and Medium Size Enterprises” alapján.

⁶² M.EURO = Millió Euro.

⁶³ Bruttó állások = az összes új állás; nettó állások = a tényleges álláshely-növekedés. Nettó álláshelyek száma = bruttó álláshelyek mínusz megszűnt állások.

Financiális és nem-financiális költségek. Projekt-költség minden forrás- vagy input-kiáramlás, ami visszavonhatatlanul felhasználásra kerül a projektben, ami a folyamatokban teljesen "elfogy". Példa rá a munkások által eltöltött idő, a járművek amortizációja, a felhasznált műtrágyák, az ingatlanokba épített anyagok stb.

Minden költséget állnia (fizetnie) kell valakinek. Az érintett termelőktől elvárható például, hogy maguk fizessék meg az általuk felhasznált műtrágyát (esetleg a projekt által nyújtott hitelből), de általában a szponzoráló cégtől, vagy a kormányzattól számítunk a fejlesztési pénzalapokra, vagy hogy állja például a fejlesztés jármű-költségeit.

Azok a projekt-inputok, amiket készpénzben kell teljesíteni (pl. a járművek üzemanyaga, műtrágyák, épületek) a **financiális költségek**. Azok a költségek, amiket általában nem készpénzben (vagy értékesíthető árucikkben) teljesítenek, a **nem-financiális költségek**. A nem-financiális költségekre példa a termelők munkája a földjükön, amiért nem kapnak direkt fizetséget, legfeljebb az eladásra megmaradó többlet-termékeik jelentenek extra-jövedelmet számukra. Egy másik példa az úgynevezett önkéntes munkafelajánlások, vagy régibb kifejezéssel: a társadalmi munka, amiért a munkavégzők nem kapnak direkt kifizetéseket. Ezekben az esetekben a munkások "finanszírozzák" saját munkainputjukat. Ezért az ilyen munka-közreműködések néha kiegyenlítő beruházásként veszik számba a vállalkozásban, ha az a kivitelezési fázisban szükséges, pl. a telepések segítenek megtisztítani a projekt-területet az erdőtől, amit nem fizetnek ki, de a tőkeinvestálások felsorolásában szerepeltetnek bizonyos értéken.

Különösen a szegényebb települések önkormányzatainak pályázataiban találkozhattunk korábban azzal a megoldással, hogy a megkövetelt "helyi erő" nagy részét nem-financiális, természetbeni, aport-értékekkel igyekeztek a projekt-dokumentumban "lefedni". Ma a pályázat kiírók már általában megkövetelik, hogy a "saját erő" készpénzben biztosítsák a pályázók.

Tőke- és működtetési költségek. Egy program költségeit két főbb kategóriába sorolhatjuk: a megvalósítási szakaszban megjelenő úgynevezett *tőkeköltségekre*, valamint a *működési költségekre*, amely utóbbiak túlnyomórészt a fejlesztés megvalósulása után jelentkeznek.

A két költségcsoport a gyakorlatban nem válik el egymástól ilyen élesen - sem időben, sem a finanszírozó szerint. Előfordulhat, hogy a kivitelezés alatt álló beruházás bizonyos részei már termelnek, miközben más részein még a kivitelezés folyik. Akár ez történik, akár pedig csak a kulcsátadás után kezd működni a fejlesztés egésze, a tervezőknek a működtetési költségekkel is foglalkozniuk kell. Hiszen olyan formát kell tervezniük és megvalósítaniuk, ami biztosítja a fejlesztés kivitelezésén túl a hosszú távú működést is. A projekt-tervezés gyakori hibája, hogy a működtetés problémáira már nem terjed ki a tervezők figyelve.

A finanszírozó szervek tipikus gyakorlata, hogy főleg a beruházási szakaszban vesznek részt, s kevésbé hajlandók a működési szakasz kiadásait finanszírozni. A külső finanszírozó által fel nem vállalt költségeket a helyi önkormányzatoknak vagy maguknak a célcsoport tagjainak kell állniuk. Ez ismét fontos tervezési kérdés. Gyakran abban reménykednek, hogy a kormányzat teljes egészében állni fogja a beruházás külső cégek által nem finanszírozott részét. A helyi önkormányzat csak ritkán tudja állni a projektek pénzköltségeit, ha nem segítenek be külső finanszírozók is. Amikor a kormánytámogatás kevés, az önkormányzatnak sincs pénze, és nem akad elegendő külső finanszírozó sem, felvetődik a célcsoport - a haszonélvezők - hozzájárulása a projekt költségeihez.

A **haszonélvezőktől szedett díjak** problémája általában erősen vitatott kérdés. A vidékfejlesztési projektek esetében a fejlesztési programokat általában nem szánják egészükben üzleti vállalkozásnak. Amennyiben mégis amellet döntenek a tervezők, hogy a célcsoportnak is hozzá kell járulnia a beruházási, vagy - főleg - a működtetési költségekhez, kiszámítják, hogy a fejlesztés révén mennyivel növekedik a célcsoport jövedelme, s ebből mennyi haszon marad a kezükben bizonyos díjtételek befizetése után.

Sok projekt működtetésekor a felhasználókra kivetett díjakat úgy szabják meg, hogy azok alig kötődnek a reális költségekhez. A díjak sokszor inkább a felhasználók szegénységi szintjéhez igazodnak, mintsem a reális költségekhez, máskor az adminisztratív díjtétel-kivetések egyszerűen nem működnek. A használati díjak begyűjtése hatékonyabb és eredményesebb ott, ahol a projekt-használóknak kevés lehetőségük van termékeiket a projekt-területen túl eladni (például a gyógynövény ültetvények kistulajdonosai

elsősorban a helyi gyógynövény-feldolgozóban értékesíthetik terményüket), vagy ahol a kistulajdonosok különböző kötelezettségei a projekttel szemben fennmaradtak (pl. a kistulajdonosok nem juthatnak hozzá földterületükhöz, míg ki nem fizették az ültetvény-fejlesztési díjukat).

7.2. A projekt-komponensek költségeinek becslése

Gilbreath a maga szarkasztikus modorában az alábbiak szerint kommentálja a pénzügyi tervezés eredményét: *“Minden projekt pénzügyi vizsgálattal indul. A tervezési szakaszban ez az előrejelzett költségvetési összeg sok esetlegességnek van kitéve. Olyanoknak is, amiknek a méreteit és okait nem ismerjük. Tény, hogy ezek az összegek feltételezések, amik még nem teremtettek elkötelezettségeket, még nem költöttük el, s sokkal inkább a belső csereáramokra utalnak, mintsem a külsőkre. Ennélfogva sokkal inkább lehetünk gyanakvók irányukban. A ‘funny money’⁶⁴-t nem mindig kell komolyan venni. Amikor azonban a pénz elköltésre került, amikor ‘elment’ - akár reálisan, akár kötelezvényként -, az már nem ‘funny’, hanem nagyon is reális pénz”* (1986: 17.p.).

Tény, hogy lehetetlen minden szükséglet pontos előrejelzése. A specialistáktól azonban elvárható, hogy eléggé megbízhatóan becsüljék fel, mennyi inputra van szükség a projekt legjobb megvalósításához az adott körülmények között. Ennek ellenére mindig előfordulnak váratlan események, körülmények, amiknek a fedezetét “előre nem látható költségek” címkével ellátott százalékos összeggel szokás tartalékolni. Minél nagyobb projektről és minél hosszabb időn át húzódó fejlesztésről van szó, annál bonyolultabb eljárás a költségek előrejelzése. Emellett a projekt jellege is nagyban befolyásolja a becslések pontosságát. A “hardware projektek” esetében könnyebben felbecsülhetők az egyes technikai eszközök, alapanyagok költségtényezői, mint a “software projektek” tételeinek (szaktanácsadás, képzés stb.) költségei. A következőkben bemutatunk néhány olyan alapvető számítási eljárást, amiket a leggyakrabban alkalmaznak a projekt-tervezés során.

7.3. A költség-haszon elemzés

Minden tervező, bármelyik diszciplína területéről jött is, közvetlenül, vagy közvetve részt kell vegyen az általa aláírt projekt költség-haszon elemzésében. Az elemzés ugyanis a mérnökök, tervezők, a fizikai feltételek tervezői által szolgáltatott információkra alapoz, amikor meghatározza a közvetlen költségeket. A termelést az agronómusok, a mérnökök stb. becslik fel, ami fontos sarokkö a haszonelemzésben.

* A költség-haszon elemzés a projekt gazdasági és pénzügyi profitképességéről nyújt információkat. A projekttervezés során annak bizonyítására használható, hogy a projekt gazdaságilag és pénzügyileg is életképes. Fontos eszköz az értékelési szakaszban is, amikor választani kell a projektek közül, részben aszerint, hogy melyik nem valósítható meg források hiányában, részben aszerint, hogy milyen eredmény várható. A költség-haszon elemzést azokban a projekteknél alkalmazzák, melyeknek várhatóan anyagilag kifejezhető hasznuk lesz. Ilyenek a termelési projektek vagy az olyan szolgáltatási projektek, melyek használatáért a leendő haszonélvezők fizetni fognak. Ha nem ez a helyzet, akkor a költség-hatékonyság elemzést érdemes alkalmazni. A költség-haszon elemzés első lépése az összes költség és haszon felbecslése az adott projekttel kapcsolatban.

* A költségeket több kategóriára bonthatjuk. **Az elsődleges költségek** azok a konstrukciós költségek, amelyeket a szorosan vett program megvalósítása érdekében kell kifizetni. **A másodlagos költségek az externáliák**; ezeket az olyan feladatokhoz kapcsolódó költségek adják, amiket például projekt környezetkárosító hatásainak elhárítása érdekében kell elvégezni. **A kapcsolódó költségek** azok, amiket a projekt hasznának elérése érdekében kell kifizetni.

Hasonló módon kategóriákba csoportosíthatjuk a hasznokat is. **Az elsődleges hasznok** közvetlenül a projektből adódnak, **a másodlagos hasznok** viszont általában a gazdaságból, de nem közvetlenül a projektnek köszönhetően származó hasznok. Egy új öntözőrendszer révén például megnövekedik a termelők jövedelme (elsődleges haszon), s ez a nagyobb jövedelem nagyobb fogyasztást tesz lehetővé a faluban, s fizetőképes kereslethez jut néhány más vállalkozás is (másodlagos haszon).

⁶⁴ “Komolytalan”, vagy “vicces” pénzként fordítható.

Végül szólnunk kell a **nem materiális hasznokról**, amiket nem lehet pénzüsszegekben kifejezni. Például a nagyobb biztonságérzet vagy a haszonélvezők jóléte. Fontos, hogy fel tudjuk becsülni a projekt-dokumentumban a tervezett fejlesztés másodlagos és nem-materiális hasznait is.

Hogy milyen típusú költségek és hasznok jelennek meg az elemzésben, az a választott elemzési módszeren múlik.

* Egy **financiális elemzésben** a költségeket **piaci árakban** fejezzük ki. Ez az az ár, amin egy termék vagy egy szolgáltatás aktuálisan kicserélődik egy más termékre, vagy szolgáltatásra - a barter-kereskedelemben - vagy pénzre (ami a **financiális árat** jeleníti meg). A finansziális analízisben csak a projekthez, vagy az azt kivitelező vállalkozáshoz közvetlenül kapcsolódó költségek és hasznok jelennek meg. Ez az elemzés nem veszi figyelembe azokat a hatásokat, amikkel a projekt a tágabb gazdaság egészére lehet. Ilyen típusú elemzéseket készítenek a magánvállalkozások.

A gazdasági, vagy társadalmi költség-haszon elemzésben - amit általában a kormányzatok alkalmaznak - a projektnak az ország egész gazdaságára kiható minden következménye szerepel.

Egy további számítási mód a több évre szóló nagy, és különösen a külföldi forrásokat is felhasználó projektek tervezésekor kerül alkalmazásra. Ez az úgynevezett diszkont faktor, vagy a **jelen-érték faktor**, ami azt jelzi, hogy egy bizonyos költségtényező egy jövőbeli időpontban mennyivel lesz értékesebb, mint ma. Egy jövőbeli érték jelenlegi értékességét az úgynevezett diszkontálással tudjuk kiszámítani. Ehhez az összetett, vagy diszkont-táblázatokat használhatjuk, de a legjobb, ha az ilyen számításokat közgazdászokra bízunk.

7.4. A költség-hatékonysági elemzés

Az olyan projektekben és programokban, ahol pénzübeli kategóriákkal nehéz a hasznok felbecsülése, a költség-haszon elemzéseket költség-hatékonysági elemzéssel helyettesítjük. Az egészségügyi és az oktatási programok nem csak úgy működnek közre a gazdasági fejlődésben, hogy képzetesebb és egészségesebb embereket eredményeznek, hanem megnövelik az emberek biztonságérzetét, jólét-érzetét és elégedettségét. Vannak olyan - intézményépítő és -erősítő - programok és projektek, amik a fizikailag vagy mentálisan sérült, vagy idős emberekről gondoskodnak, s amiknek a közvetlen gazdasági kihatásai nem, vagy alig kimutathatók, de sok társadalomban a közösség morális kötelességeinek számítanak.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy nem vizsgálható az ilyen programok, vagy projektek hatékonysága. Az ilyenek esetében is el kell végezni az elemzést, mivel korlátozott források kerülnek felhasználásra, s ilyen esetekben is fontos, hogy azonos inputból a lehető legtöbb ember profitálhasson. Hogyan állítható fel egy intézmény az idős, vagy a mentálisan beteg embereknek olyan módon, hogy az azonos beruházás mellett a lehető legnagyobb számú embernek jelenítsen meg hasznot, vagy biztosítson elfogadható életminőséget?

A költség-hatékonysági ráta jelzi egy tevékenység költségeit és hasznait másik, hasonló tevékenységekkel összevetve. Tehát megvizsgáljuk, hogy hasonló projektek másutt milyen mértékű fejlődést mekkora egységnyi ráfordítással értek el. Ez meghatározza azt a relatív szintet, ahol a kívánatos célkitűzés (haszon) elérése gazdaságosnak tekinthető. Az elfogadott alternatíva az lesz, amely a legalacsonyabb termelési költséggel és adott hatékonysági szinttel a legnagyobb hasznot termeli egy adott költségszinten. A számítás lényege tehát az összehasonlítás.

A költség-hatékonysági elemzés olyan eljárás, amit a projekt-tervezés idején lehet alkalmazni, vagy később, a prioritások kijelölésének idején, amikor nincs elég forrás valamennyi szükséglet kielégítéséhez.

A fent bemutatott információkkal még senki sem lesz költség-haszon elemző, ám egy általános képet kaphat azokról az eszközökről, amiket a közgazdászok használnak egy-egy projekt gazdaságosságának értékelésekor.

8. Fenntartás és fenntarthatóság

Az operatív programokról szóló fejezetben már említettük a fenntartás és a fenntarthatóság közti lényeges különbséget. Az ott leírt szempontok érvényesek az egyes projektek dokumentumokra is. A fenntartás, a működtetés a projekt „belső ügye”; arról szól, hogy milyen pénzügyi, szervezeti, szaktudási stb. kondíciók szükségesek ahhoz, hogy a tervezett beruházás, vagy fejlesztés életben maradjon – saját

jogán! A szponzor természetesen abban érdekelt, hogy az általa támogatott fejlesztés ne csupán megvalósuljon, hanem hosszú távon működjön is; fennmaradjon. Ebből a szempontból evidens, hogy a tervezőknek demonstrálniuk kell a projekt-dokumentációban a fejlesztés **belső** működőképességét.

A fenntarthatóság elve azonban a fejlesztés **külső** körülményeiről szól. Arról, hogy a világ legjobb tervei is fenntarthatatlanok, ha a „fejlesztést” a társadalmi környezete nem fogadja el, esetleg aktívan szembe is fordul vele. Ha a beruházás a mikrotársadalom tagjai szerint túrhetetlen módon és/vagy mértékben szennyezi (vagy csak megváltoztatja) a természeti környezetét, akkor a program környezetileg fenntarthatatlan. Bármennyire jól megtervezték a fenntartás költségkereteit és bármennyi erőforrás áll rendelkezésre a folyamatos működtetésre (a fenntartásra!) a beruházás fenntarthatósága megkérdőjeleződik.

Ugyanígy létezik kulturális vagy politikai fenntarthatóság is. Gyakran előforduló hiba, hogy a gazdaságilag, financiálisan és logikailag jól megtervezett „fejlesztések” nem veszik figyelembe a fejlesztés helyszínénél szolgáló mikrotársadalom kulturális, vallási értékeit. Hogy néhány extrém példát említsünk: nem valószínű, hogy fenntartható egy nudista fürdőtelep egy mélyen vallásos vidéki településen; vagy marhahús feldolgozására irányuló beruházás a hinduk között; és valószínűleg sikertelen lesz a disznóhús propagálása az arab országokban.

A vidékfejlesztési projektek esetében azonban a fenntarthatóság ennél is többet jelent. A programozásról szóló fejezetek alapján nyilvánvaló, hogy a vidékfejlesztési projekteknek demonstrálniuk kell az országos és a regionális programokhoz, a kistérségi programhoz, valamint a kistérségben és azon túl, más projektekhez való kapcsolódásaikat.

Az egymást erősítő, egymásra építkező projektek mozaikjából valósul meg a kistérségi programcsomag, a kistérségi program egésze, a regionális program, az országos program, majd végül az egész támogatási rendszer által fontosnak tartott célkitűzésrendszer. Ebben a szisztémában a projektek együttes hatása sokkal több kell legyen, mint az egyes fejlesztések összegeződése. A támogató számára természetesen fontosabb az átfogó célkitűzések megvalósulása, mint az egyes projektek sikere (bár nyilvánvaló, hogy az utóbbi nélkül az előbbi sem reális). Ezért azután a vidékfejlesztési projektek fenntarthatósága nem csak a szóban forgó projektre vonatkozik, hanem a többi fejlesztéssel, a programcsomagokkal és programokkal való hatékony kapcsolódására. És elsősorban az ilyen kapcsolódásokra.

9. Néhány tervezési eszköz

Az oszlopdigramok

A projekttervezés fontos szempontja, hogy miként jelenítsük meg azt, hogy mikor milyen típusú tevékenységeket kell végrehajtani és azokhoz mennyi idő szükséges. Ugyancsak fontos látni, hogy vajon az adott tevékenység a várt eredményekhez vezetett-e, milyen mértékben „hozta” az elvárt outputokat. Ez a megjelenítés általában az oszlopdigramok segítségével oldható meg. A 19. ábrán egy projekt kivitelezésének feladatai és azok időzítése látható.

Tevékenységek	Hónapok								
	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.
1. A terv vázlatának elfogadtatása									
2. A minisztérium értékelése									
3. Anyagok megrendelése									
4. Stáb kiképzése									
5. Öntözési csövek összeállítása									
6. Vetőmag elosztása									

7. Bemutatók										
8. Demonstrációs betakarítás										

A következő ábra tárgya ugyanaz, de a megjelenítés részletesebb. Nem csak a szükséges tevékenységeket jelzi, hanem azt is, hogy azok hol zajlanak és az időszükségleteket is. Így lehetségessé válik az is, hogy az egyes feladatok megoldásához szükséges tevékenység típusokat is megjeleníthessük.

	I. szakasz 1995.			II. szakasz 1996.			III. szakasz 1996. vizsga		Stáb		
	Nov.	Dec.	Febr.	Márc.	Ápr.	Máj.	Jún.	Júl.	Hallgatók	Tanárok	Összesen
Elméleti oktatás	XXX	XXX	XXX	XX	XXX	XXX			6	1	7
Gyakorlati oktatás		oooo	mm			oooo			6	1	7
Dolgozat		mm	mm			mm			6		6
Terepmunka		oooo				oooo			6	1	7
Projektírás						oooo	mm		6		6
Értékelés							XX			1	1
Vizsga							XX	XX	6	1	7
									41		

XXXXX Az egyetemen, ooooooo Terepen, mmmmm Otthon

Irodalom:

European Commission Directorate-General XVI: Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology. The New Programming Period 2000-2006: Methodological Working Papers. Bruxelles: 1999.

Gilbreath, Robert D.: Winning at Projekt Management. What Works, What Fails and Why?, New York, Chichester, Brisbane, Toronto, Singapore: John Wiley & Sons, 1986.

9. Magyarország – Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködés Operatív Program 2007-2013

Az Európai Területi Együttműködés magyar-szlovák operatív programjának tervezésében résztvevő intézmények: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Szlovák Építésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, VÁTI Kht., Szlovák Pénzügyminisztérium, Heves Megyei Területfejlesztési Ügynökség, Pozsony Megyei Önkormányzata, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Területfejlesztési Ügynökség, Nyitra Megyei Önkormányzata, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területfejlesztési Ügynökség, Nagyszombat Megyei Önkormányzata, Pest Megyei Területfejlesztési Ügynökség, Besztercebánya Megyei Önkormányzata, Komárom-Esztergom Megyei Területfejlesztési Ügynökség, Kassa Megyei Önkormányzata, Nógrád Megyei Területfejlesztési Ügynökség, Győr-Moson-Sopron Megyei Területfejlesztési Ügynökség, Aurex – külsőszakértő, Econsulting – külsőszakértő, Megakom – külsőszakértő, Vitalpro – külsőszakértő. A programdokumentum **a partnerség elvének** a figyelembevételével mellett került kidolgozásra.

A program célterülete a következő magyarországi és szlovákiai határ menti NUTS III (III-as területi statisztikai számbavételi egységek) területekből áll: Győr–Moson–Sopron megye, Komárom–Esztergom megye, Budapest főváros, Pest megye, Nógrád megye, Heves megye, Borsod–Abaúj–Zemplén megye, Szabolcs–Szatmár–Bereg megye, Pozsony megye, Nagyszombat megye, Nyitra megye, Besztercebánya megye, Kassa megye.

A program stratégiája továbbvitele a jelenleg végrehajtás alatt álló Magyarország – Szlovákia – Ukrajna Szomszédosági Program 2004-2006 stratégiájának, ugyanakkor változások is vannak:

- A leendő területi együttműködési program más földrajzi területekre terjed ki. Kétoldalú, csak a magyar-szlovák határ mentén fekvő megyéket érinti;
- Az INTERREG programot 2007-től az Európai Területi Együttműködés célkitűzés (3. célkitűzés) váltja fel, mely eltérő szabályozási környezetet eredményez és csak közös projektek támogatását teszi lehetővé;
- Míg az előző periódusban létezett a két ország közötti programozási határként az államhatár, addig a következő programozási ciklusban ez az elválasztás „eltűnik”;
- A 2007-2013-as időszakra szóló Community Strategic Guidelines (CSG) figyelembevételével, amely az általános kereteit adja a Strukturális Alapokból végrehajtásra kerülő programoknak.

A stratégia központi eleme változatlan maradt: a határtérség gazdasági és társadalmi integrációjának erősítése. A program támogatni kívánja a meglévő közlekedési és kommunikációs infrastruktúra fejlesztését. Lehetőség nyílik az infrastrukturális elemek bővítésére is, különösen azokon a területeken, ahol a térséget folyó választja ketté. A program kiemelten támogatja a határtérség gazdaságának integrált fejlesztését annak érdekében, hogy javítsa annak versenyképességét és hozzájáruljon a munkahelyteremtéshez. Ezért elsősorban az üzleti együttműködések feltételeinek javítását, és a meglévő kutatási-fejlesztési potenciál hatékony és koordinált használatának ösztönzését célozza meg. A turizmus a térség számos területén az egyik legfontosabb bevételforrásnak számít. E potenciál közös fejlesztéséhez a turisztikai látványosságok közös fejlesztésére és a régiók ösztönzésére van szükség. A humán erőforrások fejlesztése és hatékony használata a versenyképesség javításának kulcsfeltétele. A program ezért támogatja az oktatási intézmények közötti kapcsolatépítést és az intézmények fejlesztését, emellett hangsúlyt fektet a munkaerő-piaci együttműködések ösztönzésére és integrált fejlesztésére. A határtérség rendkívüli értéke a természeti területekben való gazdagsága. A természetvédelmi területek védelme, illetve a természeti környezet megőrzése mindkét ország részéről erőfeszítéseket igényel. Mivel a környezetszennyezés – a levegő és a folyók szennyezése sem – határokon belül mozgó jelenség, ezért a környezeti kockázatok elleni hatékony védekezést közösen, közös szabályozással kell megoldani.

Az együttműködési program átfogó, stratégiai célja:

A határtérség gazdasági és társadalmi integrációjának erősítése.

Specifikus célok:

A program átfogó célja és a stratégia kulcselemei a következő specifikus célok kialakításához vezettek:

- a határtérség gazdasági versenyképességének erősítése,
- az emberek és közösségek közötti társadalmi és kulturális koherencia növelése,
- a határtérség elérhetőségének és kommunikációjának javítása,
- a természeti értékek védelme.

A fenti specifikus célok a közös fejlődés alapjainak megteremtésére fókuszálnak. Jóllehet a közös fejlesztés mellett a programnak hozzá kell járulnia a biztonságos és növekvő egyensúly megteremtéséhez a horizontális elvek betartásával. A programon belül valamennyi beavatkozás:

- biztosítani fogja a nemek közötti esélyegyenlőséget,
- figyelembe veszi a hátrányos helyzetűek, a fogyatékosok speciális szükségleteit,
- támogatni fogja a természeti és épített környezet védelmét.

A fent említett horizontális célokat a teljes programciklus során figyelembe kell venni, beleértve a programozást, a monitoring-indikátorok meghatározását és értékelését, s a projekt-kiválasztási kritériumok kialakítását valamennyi beavatkozás esetén.

Prioritási tengelyek

A célok megvalósítása érdekében három fő prioritás került meghatározásra. Az első prioritás (gazdaság és társadalom) nagyrészt az EU lisszaboni stratégiáját követi, a második prioritás (fenntartható fejlődés, környezet és természetvédelem) az EU göteborgi programját szolgálja, míg a harmadik prioritás pedig technikai segítséget nyújt a program megvalósításához. A prioritások részletes akciókra, tevékenységekre való lebontásának leírása az Akcióterv – jelenleg egyeztetések folynak a tartalmi összetételéről - szerves részét fogja képezni.

1. Prioritás: Gazdaság és társadalom

Célcsoport és kedvezményezettek

A prioritások célcsoportjai 1) egyének és háztartások, 2) vállalkozások, 3) nem kormányzati non-profit szervezetek, 4) kormányzati intézmények, szervezetek.

A potenciális pályázók:

- Helyi és megyei önkormányzatok és intézményeik
- Felsőoktatási intézmények, kutatóintézetek
- Általános és középiskolák, szakképző intézmények
- Kamarák, gazdasági érdekképviseletek
- Non-profit turisztikai szervezetek
- Könyvtárak, múzeumok, színházak, művelődési intézmények
- Közegészségügyi intézmények
- Egyéb nem állami non-profit szervezetek
- Gazdaságfejlesztési non-profit szervezetek
- Kistérségi társulások
- Regionális Fejlesztési Ügynökségek
- Megyei Fejlesztési Ügynökségek
- Eurorégiók menedzsment szervezete.

Az 1. prioritáshoz tartozó intézkedések indikatív listája:

1.1 Beavatkozás: Határon átnyúló üzleti együttműködés támogatása

- Új és meglévő határon átnyúló üzleti/gazdasági infrastruktúrák létesítése, fejlesztése.
- Új és meglévő határon átnyúló klaszterek támogatása, klaszterek kialakításának elősegítése.
- A határon átnyúló információszolgáltatás fejlesztése és működtetése kis- és közép vállalkozások számára (az együttműködési lehetőségekre fókuszálva).
- Megvalósíthatósági tanulmányok, műszaki tervek, építési tervek, környezeti hatástanulmányok kidolgozása

1.2 Beavatkozás: K+F és innováció együttműködések támogatása

- K+F és innovációs infrastruktúrák közös fejlesztése.
- Intézményi kapcsolatok javítása, partnerség elősegítése az egyetemek, kutatóintézetek, innovációs és technológia-központok, valamint a vállalkozások között.
- Közös kutatási projektek végrehajtása, az eredmények terjesztése.
- Megvalósíthatósági tanulmányok, műszaki tervek, építési tervek, környezeti hatástanulmányok kidolgozása.

1.3 Beavatkozás: Közös turisztikai projektek elősegítése

- Közös turisztikai termékek fejlesztése.
- A turistalátványosságok és a hozzájuk kapcsolódó infrastruktúra kiépítése és korszerűsítése.
- Desztináció-menedzsment támogatása, desztináció-menedzsment szervezetek létrehozása, a turisztikai szervezetek közötti hálózatépítés támogatása.
- Közös turisztikai termékek promóciós és marketing tevékenységének támogatása, a többnyelvű információáramlás elősegítése, javítása.

1.4 Beavatkozás: Egészségügy és kockázat-megelőzés

- Egészségügyi szolgáltatói együttműködések támogatása (közös eszközbeszerzés –használat, K+F, tréningek, elektronikus egészségbiztosítási kártya bevezetése).
- Egészségügyi szolgáltatási együttműködések támogatása (sürgősségi ellátás összehangolása, kommunikációs rendszerek fejlesztése, szakellátás fejlesztése).

1.5 Beavatkozás: Partnerségi, program- és projekt menedzsment kapacitások fejlesztése

- Integrált szervezeti struktúrák fejlesztése, együttműködési hálózatok kialakítása.
- Meglévő fejlesztési tervek, programok harmonizációja, közös stratégiák és tervek kidolgozása.
- Projekt menedzsment és tervezési tevékenységek közös fejlesztése.
- Közös PR tevékenység.

1.6 Beavatkozás: Humán erőforrások közös használata és fejlesztése

- Határon átnyúló együttműködés elősegítése és fejlesztése az oktatás és a szakképzés területén.
- Határon átnyúló hálózatok és modellek létrehozásának és együttműködésének támogatása a közoktatási intézmények körében.

- Képzési programok kidolgozása, szervezése és lebonyolítása a szakképző intézményekben.
- A strukturális munkanélküliség javítása érdekében szervezett képzések támogatása, life-long learning támogatása, munkaerő-piaci információszolgáltatás javítása.
- Új és meglévő munkaerő-piaci intézmények hálózatépítésének támogatása.

1.7 Beavatkozás: Kisprojekt alap - Emberek közötti kapcsolatépítés

- Közös innovatív és fenntartható kulturális, szabadidős, és sportesemények szervezése.
- Workshopok, konferenciák, szemináriumok, ösztöndíjprogramok, kiállítások szervezése.
- Egymás megértését segítő képzési programok, identitásra és hagyományörzésre irányuló tevékenységek támogatása (múzeumok, könyvtárak, közösségi házak, örökségvédelmi hivatalok, színházak együttműködésének támogatása; kulturális, művészeti és etnikai értékek védelme).

2. Prioritás: Környezet- és természetvédelem, elérhetőség

Célcsoportok és kedvezményezettek:

- ▣ Helyi önkormányzatok és intézményeik
- ▣ Ütgazdálkodási szervezetek és intézményeik
- ▣ Állami közlekedési társaságok, vállalatok
- ▣ Nem állami non-profit szervezetek
- ▣ Kistérségi társulások
- ▣ Regionális Fejlesztési Ügynökségek
- ▣ Megyei Fejlesztési Ügynökségek
- ▣ Eurorégiók menedzsment szervezete
- ▣ Nemzeti Parkok

A 2. prioritáshoz tartozó intézkedések indikatív listája:

2.1 Beavatkozás: Határon átnyúló környezetvédelem

- Vízgazdálkodás: határon átnyúló, meglévő intézményi együttműködések fejlesztése; a vízgazdálkodás harmonizációja az árvíz és a szennyezések megelőzése és kezelése területén; árvíz-előrejelző rendszerek kiépítése és működésük harmonizálása; árvíztározók létesítése; a vízminőség javítása.
- Környezetvédelem: hatékony hulladékgazdálkodás megteremtése, recycling támogatása.
- Megújuló energiaforrások – infrastruktúrák létrehozásának támogatása (új technológiák bevezetése, bemutatása; határon átnyúló hálózatosodás támogatása).
- Közös programok, tanulmányok és stratégiák kidolgozása.

2.2 Beavatkozás: Természetvédelmi együttműködés

- Új és meglévő, határon átnyúló Nemzeti Parkok, természetvédelmi területek (NATURA 2000) együttműködésének támogatása.
- PR-tevékenység: közös konferenciák, workshopok, kiállítások szervezése, többnyelvű promóciós anyagok elkészítése.

- A környezetvédelmi infrastruktúrák javításának vizsgálata közös programok szervezésén, tanulmányok elkészítésén keresztül.

2.3 Beavatkozás: Kisléptékű közlekedési infrastruktúra fejlesztése, utak, kerékpárutak, közösségi közlekedés fejlesztése

- A határ mentén elhelyezkedő településeket összekötő, határon átnyúló utak, kerékpárutak szélesítése, építése, felújítása.
- Határon átnyúló, közösségi közlekedés infrastruktúrájának és kapcsolódó szolgáltatásainak fejlesztése; eszközbeszerzés; új, határon átnyúló, rendszeres közösségi közlekedést lehetővé tevő szolgáltatások fejlesztése, menetrendek összehangolása (határon átnyúló vasúti, busz- és légi közlekedés).
- Megvalósíthatósági tanulmányok kidolgozása, műszaki tervek, építési tanulmányok, környezeti hatástanulmányok, vasútfejlesztés vizsgálatára irányuló tanulmányok készítése.

2.4 Beavatkozás: Folyókon való jobb határátkelési lehetőségek elősegítése

- Folyókon átívelő kisléptékű hídépítés, illetve felújítás,
- Kompok és kiszolgáló infrastruktúra fejlesztése,
- Tervek, megvalósíthatósági tanulmányok, építési tervek, műszaki tervek, környezeti hatástanulmányok elkészítése.

2.5 Beavatkozás: Információtechnológiai fejlesztések

- Szélessávú Internet infrastruktúrájának kiépítése, az Internet-kapcsolat megteremtése és kiszélesítése az elzártabb településeken,
- Tanulmányok közös kidolgozása,
- Közösségi programok IT területén,
- A média bármely formájának kialakítása a határon átnyúló tevékenységeket érintő nyilvánosság biztosítása érdekében.

Pénzügyi terv

A Magyarország – Szlovákia Határon Átnyúló Együttműködés Operatív Program 2007-2013 finanszírozását 85%-ban az Európai Regionális Fejlesztési Alap és 10%-ban a résztvevő tagállamok kormányzati hozzájárulásai biztosítják. A fennmaradó 5 százalékot a végső kedvezményezett biztosítja minden projektben. A program keretében 176 millió EUR uniós forrás kerülhet felhasználásra.

A program végrehajtása

A program végrehajtását a közösen felállított intézményi struktúrák látják el:

Irányító Hatóság: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (Magyarország). Felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért.

Igazoló Hatóság: Pénzügyminisztérium (Magyarország) Felel az igazolt költségnyilatkozatok és kifizetési kérelmek elkészítéséért és azok benyújtásáért a Bizottsághoz.

Ellenőrzési Hatóság: Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (Magyarország) Felel a menedzsment és az ellenőrzési rendszer hatékony ellenőrzéséért.

Nemzeti Hatóságok: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (Magyarország) és Szlovák Építésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (Szlovákia) Felel a program tagállami szintű operatív irányításért, a Közreműködő szervezet kijelöléséért, valamint az ellenőrzési rendszer felállításáért.

Közös Szakmai Titkárság: VÁTI Kht. (Budapest). Támogatja az Irányító Hatóság és a Monitoring Bizottság munkáját.

Közreműködő szervezet: VÁTI Kht. (Budapest, Eger, Sopron) Felel a kedvezményezettek által benyújtott kiadások ellenőrzéséért és igazolásáért.

Pályázati rendszer

A program megvalósításának közös, illetve nemzeti/regionális székhelyű végrehajtó szervezetei olyan hálózatként működnek majd, amelyek megfelelő keretet biztosítanak a határtérség közös céljaira és célkitűzéseire összpontosító **közös projektek** megvalósításához. A program átfogó koordinációjáért a közös szervezetek felelnek, így többek között a Közös Monitoring Bizottság is, melynek legfőbb feladata a közös pályázati rendszer keretein belül a projektek közös kiválasztása és jóváhagyása. A projekteket **közösen**, valamennyi szavazásra jogosult tag egyetértésével (konszenzus) választják ki.

10. A részvételi demokrácia technikái

Szanyi Ágnes

A határon átnyúló fejlesztések akkor lesznek igazán sikeresek, ha a határ mindkét oldalán élő lakosság egyetértésében, széles társadalmi legitimitással valósulnak meg. Ezt segítik elő a részvételi demokrácia technikái. Az informált és megvitatott közvélemény kialakításának általános elgondolása viszonylag hosszú történelmi múltra és sok sikeres kísérletre tekint vissza, mely nagyjából a hetvenes években kezdődött az Egyesült Államokban. Mindazonáltal az elektori rendszerre, mint hasonló részvételi módszerre valamint a nyilvános vitával kapcsolatos hagyományos nézetekre támaszkodhatott a módszer.

Az olyan kísérletek, mint a Kettering Alapítvány által körülbelül 15 éve rendszeresen megrendezett Nemzeti Ügyek Fóruma (National Issues Forums) összehozták a közügyek iránt elkötelezett állampolgárok önszerveződő csoportjait, hogy különböző ügyeket szemtől-szemben vitassanak meg az alapítvány által készített, információt és véleményeket tartalmazó tájékoztató füzetek segítségével. Ezek a fórumok ugyan minimális hatással vannak a döntéshozókra, de évről évre bizonyítják, hogy azok az állampolgárok, akik nem sajnálják idejüket és energiájukat arra, hogy többet tudjanak meg a bonyolult kérdésekről és kis csoportokban vitassák meg azokat, a nehéz politikai dilemmákra jól kidolgozott válaszokkal állnak elő. A fórumok azt is egyértelműen megmutatták, hogy az állampolgárok szívesen vesznek részt az ilyen kezdeményezésekben, még ha hivatalos hatásuk csak kicsi vagy nincs is.

Számos projekt esetében egy jelentős lépés is történt ebbe az irányba, amikor amellet, hogy (a) alapvető információkat; (b) a szakértői véleményeket; valamint (c) időt, lehetőséget és támogatást biztosítanak az állampolgároknak ahhoz, hogy a különböző ügyekről gondolkodhassanak mielőtt a döntésükről kérdezik őket, még egy fontos részlettel egészítik ki az eljárást. Mi ez a fontos részlet? Ahelyett, hogy azokra az állampolgárokra hagyatkoznának, akiket eleve érdekelnek az ilyen kezdeményezések, ugyanazokra az aktív állampolgárokra, akik egyébként is általában megjelennek a nyilvános fórumokon és meghallgatásokon, ezek a projektek a deliberatív eljárásban való részvételhez az állampolgárok közül véletlen vagy rétegzett mintát választanak. Ezáltal, a minta nagyságától függően, az eredmények viszonylag pontosak, biztosítható a TELJES lakosság megfontolt véleményének tudományos bemutatása a különböző összetett kérdésekben, beleértve azoknak az állampolgároknak az arányos képviseletét is, akik általában kerülnek a nyilvános fórumokat, mint a fiatal állampolgárok, a kisebbségekhez tartozó állampolgárok, és a nők (akik még mindig nagyon kis számban képviseltetik magukat az amerikai kormányzati hatalom bástyáin).

Most pedig következzen néhány a tudományos deliberatív közvélemény-kutatás / deliberatív demokrácia legkiemelkedőbb példái közül, amelyek egytől egyig hatékonyak és jól használhatóak ma is. Bemutatásuk kronológiai sorrendbe történik, vagyis abban a sorrendben, ahogy a politika színterén megjelentek.

Állampolgári tanácsok / Stratégiai tanácsok

Amennyire meghatározható, ez volt a világon az első gyakorlati kísérlet a tudományos véletlen mintás deliberatív közvélemény-kutatásra, amelyet Dr. Ned Crosby 1973-ban indított, és amely a mai napig működik. A következőkben bemutatjuk az elmúlt évtizedek során kialakult, formálódott elméletet, és módszertant.

Az elképzelés szerint a modern részvételi demokrácia rendszerének segítségre van szüksége ahhoz, hogy érdemlegesen és kreatívan tudja az amerikai állampolgárok képviseleti testületeit bevonni egy deliberatív politikai döntéshozatali folyamatba. Az amerikai esküdtrendszer volt a modell. A módszer a következőképpen működik:

A Jefferson Center munkatársai egy város, állam vagy a nemzet 24 állampolgárából álló tanácsot választanak véletlen telefonszámok felhívásával. Egy előzetes, rövid telefonos interjú segítségével arról is megbizonyosodnak, hogy a legfontosabb demográfiai változók (kor, nem, bőrszín, iskolai vég-

zettség, társadalmi-gazdasági státusz) a lakosságon belüli arányuknak megfelelően jelennek meg minden tanácsban.

Azok az állampolgárok, akik elvállalják a tanácsi tagságot szerény díjazásban részesülnek a tanácskozáson való részvételért, és a költségeiket is megtérítik. A résztvevők a nap folyamán az eljárás 4-5 szakaszában vesznek részt: bemutatják nekik a témát és a módszert, majd számos szakembert és a különböző álláspontok képviselőit hallgathatják meg, maguk között megvitathatják a probléma lehető legjobb megoldásait, majd ismertetik a döntésüket.

A Jefferson Center az évek során körülbelül 20 ilyen projektet szervezett, és a tapasztalatok alapján a projektek kimenetele megjósolhatóvá vált. Először is, az állampolgárok kitűnően teljesítenek, és általában ésszerű, átgondolt, mindenki számára elfogadható megoldásra jutnak. A média kedvezően számol be a vitáról és az eredményekről, és a politikusok is dicsérettel halmozzák el a módszert és a végeredményt.

Az érintett témák a következők voltak: nemzeti egészségügyi ellátás; békekötés Közép-Amerikában; olcsó lakásépítés; és a szövetségi költségvetés. Ezek a tanácsok nyilvánvalóan nehéz, vitatott, komplex kérdések megoldására szerveződtek, sikerrel. Ugyanakkor alapos, fegyelmezett és sikeres munkájuk ellenére sincs bizonyíték arra, hogy bármelyik döntés valóban befolyásolta volna a hatalmi pozícióban lévők a szavazatát.

A Jefferson Center, mint non-profit szervezet, anyagi támogatást is felhasználhat munkája folytatásához, amelyet elsősorban civil személyek, alapítványok és testületek adományaiból fedez.

CIRWA (Citizens Initiative Review – Washington)

A CIRWA a következő lépés a Jefferson Center által kidolgozott állampolgári tanács koncepció alkalmazott politikai kontextussá fejlesztésében. Ned Crosby és Pat Benn igazgatók vezetésével a CIRWA Washington államban a Női Szavazók Szövetségével (League of Women Voters) közösen azon dolgozik, hogy az állampolgári tanácsokat egy újabb lépésként iktassák be az állampolgári kezdeményezési eljárásba.

2000-ben a Női Szavazók Szövetsége 24 véletlenszerűen kiválasztott, Washington államban élő állampolgárból álló állampolgári tanácsot hívott össze. A megvitandó kérdés az volt, hogy vajon az állampolgári tanács megfelelő módszer-e arra, hogy a washingtoni állampolgári kezdeményezések folyamatába illesztve segítségével továbbfejlesszék kezdeményezések támogatóinak javaslatait a. Az állampolgári tanács feladata a témára vonatkozó pro és kontra érvek meghallgatása volt.

A különböző érvek és ellenérvek megismerésével töltött 5 nap után a tanács 23-1 arányban támogatta, hogy az állampolgári tanács az állampolgári kezdeményezési eljárás egyik közbülső lépése legyen. Úgy vélték, egy ilyen lépés megfelelő segítség ahhoz, hogy a javasolt kezdeményezést lényegre törőbben fogalmazzák meg, hogy az állampolgárok jobban értsék.

Stratégiai tanácsok az ausztrál önkormányzatoknál

Lyn Carson politikai aktivista, politikai tisztviselő és politológus egy személyben. Tanulmányai során, annak az elképzelésének megfelelően, hogy fontos oktatási és politikai döntések részvételi demokratiai alapját növelje, elhatározta, hogy a Jefferson Center állampolgári tanácsokkal kapcsolatos néhány eredményét átülteti a gyakorlatba Ausztráliában.

A három kísérletből az első 1992-ben Linsmore Városi Tanács Közösségi Konzultációs Bizottságának (Community Consultation Committee) támogatásával zajlott, és a „körzeti bizottságok” fejlesztési programjában alkalmazták, mint az állampolgárokkal való közvetlen konzultáció eszközét. A városi tanács hozzájárult, hogy a stratégiai tanács módszerét alkalmazzák az egyik ilyen körzeti bizottságban.

Tehát véletlenszerűen kiválasztották az állampolgárok egy csoportját a körzetben, de hosszas rábeszélés után is csak körülbelül felük jelent meg a stratégiai tanács első ülésén. A megjelentek is cinikusak voltak, és kijelentették, kérik, hogy a „Városi Tanács hallgatna rájuk, vagy az érdekeiket szem előtt tartva cselekedne”.

Igazuk lett. Néhány héttel az ülés után a Tanács többsége megszavazta annak a minimális támogatásnak a visszavonását, ami a projekt folytatásához szükséges lett volna.

A második kísérlet során 1993-ban a stratégiai tanácsot egy helyi iskolatanács működésében alkalmazták, azzal a céllal, hogy a szülők egy szélesebb szegmensét vonják be az iskola jövőbeni céljainak megfogalmazásába. Véletlen mintát vettek; az egy estés ülést facilitátor segítette. Carson beszámol róla, hogy „bemutatták a tényeket ..., minden felszólaló beszélt az oktatási prioritásairól, és mindegyik elkerülte a szakzsargon használatát.” Ezután kiscsoportos vita következett.

Az este végére a résztvevő szülők tapasztalhatták mennyire illetékesek voltak a stratégiai tanácsban való részvételben. Ezen kívül, felismerték mennyi különböző, egyaránt érvényes nézőpont létezik, és hogy az eljárás megérte a fáradságot.

Sajnos, minden, a szülőknek az oktatási prioritások megállapításába és a döntéshozásba való bevonásáról szóló érv ellenére, egyik iskolarendszer sem próbálta folytatni a kísérletet.

A harmadik kísérletet a kelet-ausztrál partokon fekvő város, Ballina közösségi információs szolgálata szponzorálta. Itt a központi üzleti negyed jövőjének megtervezését tűzték ki célul a kísérletben, és az állampolgárokat ismét véletlenszerűen választották ki. Az önkéntesek és a szolgálat koordinátora képzésen vett részt, majd saját maguk vezették le a tanácskozást.

Az állampolgár tanácsstagokat arra kérték, hogy segítsenek elképzelni a jövőt. Bemutatókat tartottak, és számos felszólaló beszélt a különböző lehetőségekről. Később a tanács tagjai lazíthattak, gondolkodhattak, agyaggal, zsírkréttával és egyéb eszközökkel megalkothatták a saját jövő-modelljeiket. A tanács tagjai ismét kreatívak, lelkesek és energikusak voltak, és „nagyszerű javaslatokkal” álltak elő. Az információs szolgálatnak azt is elmondták, hogy „élvezték az eljárást”.

Azonban ismét nincs semmilyen bizonyíték, arra hogy ez a stratégiai tanács bármilyen hatással lett volna bárkire is a döntéshozók közül.

Carson továbbra is optimista a stratégiai tanácsok (mint tervezők, mint a prioritások megállapításában, és a közérdeket érintő kérdésekben tanácsadók) ausztráliai intézményesítését illetően, elsősorban azért, mert a kísérlete újra és újra bebizonyította, milyen jól működik a tanács az állampolgárok részvételével, és milyen jót tesz nekik a részvétel.

A probléma azonban megmarad: hogyan lehet leküzdeni azoknak az ellenállását, akik a részvételi demokráciában a kormányzat különböző szintjein mindenféle formában hatalmi pozícióban vannak ... akár választottak, akár kinevezettek.

Telefonos szavazás / tele-szavazás

Telefonos szavazás egy innovatív módja a közvélemény-kutatásnak, egy olyan módszer, amelyet arra terveztek – és ennek a küldetésének eleget is tett -, hogy segítségével bonyolult tervezési, stratégiai és alkotmányos kérdésekben informált és megvitatott közvélemény alakuljon ki a lakosságból kiválasztott reprezentatív minta részvételével. A módszert Honoluluban és Honolulu megyében, Dél-Kaliforniában, Hawaii-on és Új-Zélandon alkalmazták. 12 ilyen kísérlet volt, amelyekről Slaton könyvében részletesen beszámol: *Televote: A Quantum Leap in Citizen Participation* (NY: Praeger, 1992).

Az állampolgárokat véletlen telefonszámok tárcsázásával telefonon hívják fel. Legtöbbjük beleegyezik, hogy postán színes, könnyen olvasható tájékoztatót küldjenek neki valamilyen fontos közügyről, amely tartalmazza az alapvető információkat, különböző szakértők véleményét és egy sor alternatívát. Beleegyeznek, hogy elolvassák az anyagot, és annyi időt töltsenek a téma családtagokkal, barátokkal, kollégákkal való megbeszélésével, megvitatásával, amennyire szükségük van, mielőtt meghoznák döntésüket. Az állampolgárok a mindennapokban is ezt a módszert használják szinte minden esetben, amikor véleményt formálnak valamilyen ügyről, vagy egy jelöltről.

A tele-szavazás munkatársai egészen addig maradnak kapcsolatban a válaszolókkal – akik döntésüket elmondják nekik -, amíg az eljárás során össze nem áll egy bizonyos minimális méretű minta, amely már tükrözi a populációt. Amint összeáll a minta (amely bármekkora lehet 400-tól 1000 főig), kiszámítják az eredményt, és széles körben megosztják a sajtóval és azokkal a kormányzati hivatalnokokkal, akik érintettek lehetnek, vagy akiket érdekelhet az ügy. Ez az eljárás gyakran az Elektronikus Népgyűlésbe (Electronic Town Meeting) ágyazódik, tehát a nyilvánosság tud a telefonos szavazásról, még mielőtt az elkezdődne. A telefonos szavazás a tudományosan nyert közvélemény összegzésével járul hozzá a szélesebb vitához a gyűlésen.

A telefonos szavazásokon érintett témák a következők voltak: (a) kell-e, hogy egy állam bevezesse a referendum és a kezdeményezés lehetőségét; (b) nemzeti költségvetés; (c) az ország alternatív jövője; (d) mi legyen egy olyan helyi klinika finanszírozásával, amely állami finanszírozási válsággal küzd; (e) különböző szállítási lehetőségek a jövőben. A polgárok nagyon elégedettek voltak az eljárással (90% feletti volt az elégedettség), és a tanulmányok szerint a közvélemény-kutatás jól előre jelezte a jövőbeni szavazási mintákat.

Ezen kívül azok a telefonos szavazások, amelyeket kormányzati hivatalok támogattak, segítettek kulcsfontosságú döntéseket hozni a közegészségügy és a tömegközlekedés területén. Más szavazások eredményeit, köszönhetően a széleskörű közzétételnek, és annak, hogy minden érintett döntéshozóhoz eljutottak, gyakran használták fel nyilvános vitákon.

Honolulu Városi Tanácsának Elektronikus Meghallgatása

1987. december 2-án a honolului városi tanács egy addig példa nélkül álló nyilvános meghallgatást szponzorált azzal kapcsolatban, hogy felújítsák vagy sem a honolului Wakiki Shell-t. Korábban a városi tanács számos ülését közvetítette a kábeltelevízió, de ez a program teljesen más volt.

Először is a városlakóknak, akik kábel TV-n nézték a meghallgatást, felajánlották, hogy telefonon keresztül élőben mondják el véleményüket Elektronikus rendszer kapcsolta össze a telefonálókat a városi tanács belső nyilvános címjegyzékével. A szabály a következő volt: először három, a meghallgatáson ténylegesen jelen lévő állampolgár nyilváníthatott véleményt személyesen. Ezután három állampolgár, aki otthonról hívta a tv-képernyőn megjelenő telefonszámot - és várta, amíg rá kerül a sor - mondhatta el egyenként 1 percen belül a véleményét. Három a terembe tartózkodó állampolgárt három otthonról telefonáló követte, és így tovább.

Az otthon tartózkodó polgárok másik lehetősége az ügyvel kapcsolatos közvetlen szavazás volt. Számítógépekhez kapcsolt televíziós szavazási rendszer tette lehetővé, hogy a tv nézők két, a képernyőn megjelenő telefonszámon szavazhassanak. Az egyik számot azok hívhatták, akik támogatták a javaslatot, a másikat azok, akik elleneztek. Szavazni azonban csak akkor lehetett, amikor a meghallgatás már folyamatban volt. Az eredményeket pedig a meghallgatás utolsó napjáig nem hozták nyilvánosságra.

Ez a kísérlet több jelentős eredménnyel járt. Először is, közel 7500-an szavaztak a meghallgatás során. A korábbi tv-szavazások tapasztalatai alapján a szélsőségesen óvatosságot becsülve is 10000 ember nézte legalább a meghallgatás egy részét – amin a hely szűke miatt csak 100-an tudtak ténylegesen is megjelenni. Ez a nyilvános részvételt legalább 100 pontszámmal növelte! Az Ohio állambeli Columbusban rendezett QUBE nyilvános meghallgatást nagy sikerként üdvözlötték, amikor az 10 pontszámmal növelte a nyilvános részvételt.

Másodsor, a televíziós vélemény-nyilvánítás nagyon jól kitalált és jól kidolgozott volt. Ezt az is mutatta, hogy amíg az otthon ülő hozzászólók arra vártak, hogy megszólhassanak, papíron kidolgozták a hozzászólásukat.

Harmadsor, a nyilvánosság bekapcsolásának az eljárásba nagyon nagy hatása volt. Nyilvánvaló volt, hogy a városi tanács, és a teremben ülők (akik közül sokan a fejlesztőnek dolgoztak, és azoknak a szakszervezeteknek voltak a tagjai, amelyek az új amfiteátrumot építették volna) kezdetben egyértelműen támogatták a projektet, azonban, akik otthon voltak nem. Ez a teremben ülők és az eseményeket otthonról követők véleményének különbségében mutatkozott meg; valamint a másnapi szavazáson: a projekt 3-1-es szavazati arány mellett megbukott. A honolului városi tanács nem szervezett több ilyen kísérletet.

„Amerikaiak közügyekről beszélnek”

Az „Amerikaiak közügyekről beszélnek” (Americans Talk Issues - ATI) kezdeményezést eredetileg Dr. Alan F. Kay indította azzal a céllal, hogy a szokásos közvélemény-kutatásoknál jóval mélyrehatóbban vizsgálhassák a nemzetbiztonsági kérdéseket. Ezért először „Amerikaiak a biztonságról beszélnek” volt a kezdeményezés neve. A kezdeményezés a kezdetektől fogva non-profit alapítványi keretek között működik. Bár az alapítvány a közelmúltban áthelyezte működését Washington D.C.-ből a floridai St.

Augustine-ba, továbbra is fenntart egy irodát a nemzet fővárosában. Az ATI tudományos deliberatív közvélemény-kutatási eljárásának több sajátossága is van:

- „véleménykutatási szakemberek” irányítják, akik modern a közvélemény-kutatás legjobb gyakorlatait alkalmazzák és a survey témakörében jártas szakértőket is bevonnak. A cél az, hogy a lehető legpontosabban meghatározzák, hogy a lényeges nemzeti ügyekkel kapcsolatos törvényhozási és stratégiai kérdésekben mely javaslatokat fogja a nyilvánosság leginkább támogatni.
- Az ATI nagyon figyel arra, hogy pártatlan és objektív legyen a kérdések megfogalmazásakor és a tények, vélemények bemutatásakor. Szakértőket hív meg minden oldalról, hogy ezzel minimalizálja az egyoldalú tervezés, egyoldalú kérdések és elemzések lehetőségét.
- A kutatócsoport a fontos stratégiai alternatívákkal kapcsolatos közvélemény megismerése és mérése mellett kötelezte el magát, olyan körülmények között, amikor ezek az alternatívák pártatlanul, kiegyensúlyozottan és pontosan jelennek meg a nyilvánosság előtt, alapvető információkkal valamint pro és kontra érvekkel alátámasztva. A részletes interjú-forgatókönyv alapján dolgozó moderátorok irányításával az állampolgárok gondosan értékelik a javaslatokat kockázat/profit, költség/haszon valamint a valószínűsíthető következmények szempontjából.
- Az átlagos idő, amit az állampolgárok a kutatócsoporttal tanácskozással töltenek minden kutatás esetében körülbelül 30 perc.
- Annak érdekében, hogy idővel nyilvános tanácskozást alakítsanak ki, az ATI módszer közvélemény-kutatások sorozatát végzi el minden téma esetén. Ennek köszönhetően az elemzők ki tudják „tölteni a lukakat” bármilyen felmerülő véleménymintában, és kutatásról kutatásra egyre mélyebbre tudnak ásni az adott témában.

Az ATI deliberatív eljárás célja a „konszenzus lokalizálása”. A legszélesebb körben (70% vagy akár 80% felett) elfogadott nézeteket keresik, még a különösen bonyolult és összetett kérdések esetén is, és azt próbálják kideríteni, hogy a konszenzus akkor is fennmarad-e, ha szigorú tesztnek vetik alá.

Az ATI 18 ilyen kutatást végzett 1987 és 1994 között, és sok szervezetnek segített saját kutatását megtervezni. Az érintett témák a nemzetbiztonság, a globális gazdaság, a külpolitika, a nemzetgazdaság és a környezetvédelem kérdéseit ölelték fel.

Deliberatív közvélemény-kutatás

A „deliberatív közvélemény-kutatás” módszerét a Texas-i Egyetemen dolgozó Dr. James Fishkin fejlesztette ki és valósította meg⁶⁵. A „deliberatív közvélemény-kutatás” a következő módon működik:

- A szervezők egy ország (állam vagy államközösség) állampolgáraiból választott véletlen minta tagjaival telefonon vagy személyesen felveszik a kapcsolatot, és felkérlik őket, hogy vegyenek részt a következő eljárásban:
- Egy részüknek (200-300 fő) fizetnek azért, hogy részt vegyenek egy tanácskozáson illetve ülésen valamilyen központi helyszínen (mint például egy egyetemi campus).
- A tanácskozás előtt egy tájékoztatót is kapnak, amely információkat tartalmaz a témá(k)ról. (Itt kell megjegyezni, hogy a tájékoztató dokumentumot általában olyan tanácsadó testület vizsgálja felül, amelyben a szembenálló nézőpontokat képviselők egyaránt jelen vannak. A dokumentum mindig nyilvános és hozzáférhető a sajtó számára is.)
- Miután a véletlen minta tagjai megérkeznek az ülésre, felméri véleményüket az adott témára vonatkozóan; majd
- kiscsoportokra bontva fontos kérdéseket fogalmaznak meg, melyeket utána
- a konkurens szakértők, politikai vezetők és/vagy döntéshozók fórumán tesznek fel; ezt követően a megvitatandó kérdésről beszélnek velük.

⁶⁵ Dr. Fishkin demokráciáról és tanácskozásról szóló elméletét a Yale Egyetem kiadójánál megjelent két könyvében dolgozta ki: „*Democracy and Deliberation*”(1991), „*The Voice of the People*” (1996), Yale University Press

- Vannak nagyobb plenáris ülések is, ahol minden résztvevő bekapcsolódhat a politikai vezetőkkel és döntéshozókkal folytatott vitába.
- Végül újra felméri a véleményüket ugyanazokban a kérdésekben, hogy kiderüljön, milyen mértékben változott, ha változott egyáltalán, a résztvevők véleménye az alapos és intenzív deliberatív eljárásnak köszönhetően.

Dr. Fishkin az egyik jelentős angol kereskedelmi televízióval közösen már több alkalommal is kísérletnek vetette alá az eljárást, sikerrel. Az állampolgárok minden esetben kifejezetten együttműködők voltak, komolyan tanácskoztak és nagyon örültek, hogy részt vehettek az eljárásban. Dr. Fishkin 1996 januárjában megismételte a kísérletet az amerikai PBS-en (Public Broadcasting Service), ahol több száz állampolgár tehetett fel kérdéseket olyan politikai személyiségeknek, mint Al Gore alelnök és Phil Gramm szenátor (telefonkonferencia keretében). Dr. Fishkin 1996-ban visszatért Angliába, hogy újabb hasonló projektet szervezzen.

Azóta arra használta a módszert, hogy közmű, áram- és energiaszolgáltató vállalatoknak segítsen felmérni fogyasztói körük prioritását a jövőbeni energiákkal kapcsolatosan (természetvédelem, nap- és szélenergia stb.). A 14 felmérés (1999-ig) nagyon jól mutatta, hogyan változik meg alapvetően az informált / deliberatív minta kollektív véleménye az először felmérthez képest. Más szóval a tanácskozás tényleg gondolkodásra, kezdeti feltevéseik megkérdőjelezésére, és az első felmérésben képviselt-höz képest eltérő álláspont elfogadására készíti őket.

A 15-ik „Deliberatív Közvélemény-kutatás”-t Ausztráliában szervezték meg 1999 őszén. A közvélemény-kutatás azzal foglalkozott, hogy Ausztráliának ki kellene-e lépnie a Brit Nemzetközösségből, és független köztársasággá kellene-e alakulnia.

A Connecticut-i Egyetemen működő Roper Center által kiadott *Public Perspective* folyóirat egyik 1996-os számában cikksorozatban tett közzé számos kritikát az ilyen típusú közvélemény-kutatásokkal kapcsolatban. A szerzők szerint a legnagyobb tévedés az, hogy ez nem „tudományos” véleménykutatás, mivel az állampolgárok el vannak szigetelve természetes környezetüktől, vagyis az otthonuktól. Fishkin szerint azonban ez egy más típusú közvélemény, amely széleskörű, szemtől-szembeni deliberatív eljárás során alakul ki, és valószínűleg magasabb rendű is, mint a felszínes, tippelésen alapuló közvélemény, amelyet a hagyományos közvélemény-kutatásban „tudományos”-ként fogadnak el.

Die Planungszelle – A tervezőcsoport

A közvetlen demokrácia kitűnően működik olyan kis közösségekben, mint a szomszédságok, az ókori görög városállamok, az izraeli kibbutzok vagy kis települések. Azonban a mi ultramodern társadalmunk viszonyai között számos lényegéből adódó probléma van vele. Ezeknek a problémáknak a leküzdésére, a mai közvetlen demokrácia kifejlesztői speciális állampolgári részvételi technikákat dolgoznak ki. A „tervezőcsoport” egyike ezeknek az új technikáknak. 1970-ben Németországban dolgozták ki, és 1972 óta lépésről lépésre ültették át a gyakorlatba több mint 50 német városban. Hogyan működik?

A hivatalos regisztrációs irodákon keresztül 25 résztvevőt választanak ki véletlenszerűen. A kiválasztott emberek több mint 200 napig szolgálják a közösséget a tervezőcsoportokban dolgozva, mint fizetett bírák. Egy sikeres tervezőcsoport munkája általában 4 napos időtartamra korlátozódik, ami elegendő.

Minden csoport számára adottak a következők:

1. Egy konkrét *feladat*: tervezés, egy probléma vagy megoldás értékelése, új törvények vagy szükségszerű szabályozások megalkotása,
2. Releváns *információk*: minden oldalról, a legjobb szakértők által összeállítva, szemtől-szembeni szituációk, meghallgatások vagy helyszíni bemutatók,
3. Megfizetett *idő*: az állampolgárok szabadon vitázhatnak, és van idejük a probléma megértésére is

4. Kiscsoportos aréna: öt résztvevő ül együtt meghatározott ideig, és ezalatt kicserélik egymással a tényekkel kapcsolatos ismereteiket, nézeteiket, tapasztalataikat; a csoportokban való részvétellel véletlenszerűen rotálódik, egy egyén a nap folyamán 6 alkalommal kerül össze más-más négy csoporttaggal, és
5. A csoportok javaslatainak elfogadására vonatkozó, tényeken alapuló becslés.

Több „tervezőcsoport” is összeül, hogy megbízható eredmények szülessenek, amelyeket a lakosság és a politikusok is elfogadnak. A helyi problémák esetén általában 6 csoportra van szükség, míg nagyobb problémák 12 csoportot tesznek szükségessé. A közelmúltban 20-24 csoportot is alkalmazó projektek is voltak. Remélhetőleg eljön az idő, amikor minden évben emberek millióinak lesz majd lehetősége arra, hogy különböző területeken jelentkező közösségi problémák megoldásában vehessen részt.

Ennek a technikának nemcsak az eredményre van jelentős hatása (a „Citizens Riport” jól informált, innovatív, elfogadható ajánlásokat fogalmaz meg), hanem a benne részt vevő emberekre is.

Állampolgári tanácsok brit módra

A Nagy-Britannia egyetlen baloldali független kutatóközpontjának nevezett Institute for Public Policy Research (Közpolitikai Kutatóintézet) független közhasznú szervezet. Célja hozzájárulni a társadalmi, gazdasági és politikai kérdések általános megértéséhez. Ezt kutatásokon, vitákon és kiadványokon keresztül teszik. Az 1988-ban tudományos, üzleti és szakszervezeti közösségek vezetői által alapított intézet a szabadpiaci kutatóintézetek alternatívájaként jött létre.

Gerald Holtham 1994-ben lett az IPPR igazgatója. Rendszeresen a legkiemelkedőbb nemzetközi közgazdászok közé sorolják szakmai körökben (a londoni City-ben, az Extelben, Institutional Investor felmérései szerint). Az igazgatóhelyettes Anna Coote. Ő az intézet egészségügyi és szociálpolitikai valamint média és kommunikáció programjainak vezetéséért felelős. Sarah Spencer az emberjogi programot vezeti, és 1990-től, az alapítást követő évtől van az IPPR-nél. Korábban az Állampolgári Szabadságjogok Nemzeti Tanácsának (National Council for Civil Liberties) főtitkára valamint a kutatási és oktatási célú közhasznú szervezet, a Cobden Trust igazgatója volt.

Az IPPR napirenden lévő kutatási irányai azokat a komoly kihívásokat tükrözik, amelyekkel Nagy-Britanniának kell szembe néznie. A jelenlegi programok a gazdaság- és iparpolitika, a kormányzati reform, az emberi jogok, a környezeti és médiakérdések – beleértve a szabályozásokat, tulajdonosi kérdéseket és az információs technológiák kifejlesztését - területeit fedik le.

A teledemokráciát illetően az IPPR egyik legjelentősebb információs technológiája az állampolgári tanácsok. Anna Coote felügyelete mellett zajló állampolgári tanácsok rendszere innovatív kísérlet arra, hogy a nyilvánosságot érintő döntésekbe a nyilvánosságot is bevonják. Az állampolgárokat véletlenszerűen választják ki, hogy ezáltal reprezentálják egy helyi közösség jellemzőit. Ezeket az embereket megkérlik, hogy helyi vagy nemzeti jelentőségű kérdéseket vitassanak meg. A résztvevők négy napig üléseznek, és ezalatt információkkal látják el őket, hogy segítsék a döntéshozatalt. A szakértők tényekkel és bizonyítékokkal szolgálnak, a tanács tagjai pedig kérdéseket tehetnek fel nekik, majd megbeszélhetik az ügyet maguk között. Az amerikai állampolgári tanácsok és az IPPR által támogatott tanácsok azonban abban különböznek egymástól, hogy az IPPR nyomást gyakorol a kormányzatra, hogy ha bármilyen kérdéssel kapcsolatban állampolgári tanácsokat alkalmaznak, akkor tartsa magát az eredményekhez. Ha a kormány ezt nem tudja nyugodt lelkiismerettel teljesíteni, akkor nyilvános sajtótájékoztatón kell azt megindokolnia.

Ilyen állampolgári tanácsokat 1996 márciusa óta szerveznek. Eddig az egészségügy racionalizálása, a palliatív ellátás prioritásai, munkalehetőségek teremtése, és helyi tervezési kérdések voltak a tanácsok témái.

„Konszenzus értekezletek”

A Dán Technológiai Tanács (Danish Board of Technology) független kormányzati ügynökség, amely a dán parlamentnek dolgozik. Azzal a céllal hozták létre, hogy tanácsot adjon és konzultáljon a parlamenttel az új technológiákat érintő kérdésekben. Az ügynökség ezt a saját tudományos deliberatív közvélemény-kutatási módszerének bevonásával teszi, amelyet „konszenzus értekezleteknek” nevez.

A konszenzus értekezletek stílusukban és kivitelezésükben alapvetően nagyon hasonlítanak a Jefferson Center állampolgári tanácsaihoz. Nagy véletlen minták helyett a konszenzus bizottság a dán állampolgárok „régzett mintái”-val dolgozik. Ez úgy történik, hogy napilapokban országszerte megjelenő hirdetésekben ismertetik a következő értekeztet tartalmát, vagy témáját, és önkéntes laikusokat keresnek résztvevőnek. Sok beérkező jelentkezés közül 10-14 állampolgárt választanak ki, hogy a lakosság érdekeit képviseljék az aktuális kérdésben. Tehát, ezek a bizottságok nem a teljes népeiséget reprezentálják, viszont bizonyos szinten reprezentálják a kérdéssel kapcsolatos közérdeket és közgondolkodást.

A deliberatív eljárás összetett, több lépésben történik, de az elgondolás lényege az, hogy az állampolgárok rengeteg a témával kapcsolatos tájékoztatóanyagot kapnak, és lehetőségük van meghallgatni valamint megbeszélni a problémákat a szóban forgó téma számos szakértőjével. Kritikai eszmecsere folyik az állampolgárok és a szakértők között, amelyet egy szakember segít moderált csoportos vita keretében. A moderátornak nincs szüksége speciális ismeretekre az adott kérdéssel kapcsolatosan, de tapasztalattal rendelkezik arról, hogyan lehet segíteni az embereket abban, hogy megegyezésre jussanak. Ez úgy történik, hogy az állampolgárok maguk között megvitatják a kérdést, majd jelentést állítanak össze a megállapodásaikról arra vonatkozóan, hogy milyen lépéseket kellene a kormánynak a kérdéssel kapcsolatban tennie a továbbiakban.

Miután ez megtörtént, az eredményeket a médiához is eljuttatják, hogy a nyilvánosság is megismerhesse az értekeztet kimenetelét. Ennek a hatása attól függ, hogy a média és a nyilvánosság mennyire érdekelt az adott témában. Ha téma „forró”, nagy teret kap a médiában, és a nyilvánosság is érdeklődve figyeli. Ha a téma elszigeteltebb, akkor kisebb médianyilvánosságot, és kevesebb érdeklődést kap.

Lars Kluver, az ügyvezető igazgató úgy gondolja, hogy ez a rendszer segít abban, hogy szoros kapcsolat alakuljon ki a Dánia állampolgárai és választott parlamenti képviselői között. Amióta ilyen értekezleteket tartanak, a laikus bizottságok számos javaslatát emelték törvényerőre. Ez kitűnő módja annak, hogy az állampolgárokat közvetlenül felhatalmazza a törvényhozók befolyásolására.