

TANULMÁNYOK / ARTICLES

Igazságos szolgáltatások? A közérdekű szolgáltatások fejlesztésének hatása a társadalmi-térbeli viszonyokra

Just services? The impact of SGI development on socio-spatial conditions

TAGAI GERGELY

TAGAI Gergely: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 5600 Békéscsaba, Szabó Dezső u. 42.; tagai.gergely@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-4556-4355>

KULCSSZAVAK: társadalmi és térbeli igazságosság; kohéziós politika; közérdekű szolgáltatások; Közép- és Kelet-Európa

ABSZTRAKT: A társadalmi és térbeli igazságosság koncepciói arra a kérdésre keresik a választ, hogy miként kezelhetők a társadalmon belüli egyenlőtlenségek méltányos módon, és hogyan lehet egyenlő lehetőségeket biztosítani a társadalom tagjai számára. A kérdés megválaszolásában kulcsszerepe van a szolgáltatások fenntartásának: annak, hogy miként biztosítható különböző szolgáltatások igazságos és méltányos ellátása azok meglétét, elérhetőségét, megfizethetőségét vagy minőségét figyelembe véve. A közérdekű szolgáltatások ideájának alapelvei olyan európai társadalmi működésmódban gyökereznek, amely az egyenlő lehetőségek, a társadalmi jólét, a szolidaritás és a kohézió elérését célozza. Ezek a társadalmi és térbeli igazságosságot érintő törekvéseknek is központi elemei.

A RELOCAL Horizon 2020-as kutatás a térbeli igazságosság lokális szinten történő megfogalmazásának és érvényesülésének kérdését vizsgálta a helyi fejlesztések lehetőségein és ezek európai uniós fejlesztéspolitikákhoz kapcsolódásán keresztül. A RELOCAL projekt értelmezése a térbeli igazságosságról egyaránt kihangsúlyozza az igazságosság lehetőségek és erőforrások társadalmi csoportok közötti elosztásához kapcsolódó oldalát, valamint annak intézményi gyakorlatokhoz kapcsolódó elemeit, amelyek inkább a különböző társadalmi csoportok közötti erőviszonyok működéséhez kötődnek. A kutatás magját képező esettanulmányok olyan fejlesztési beavatkozásokat elemeztek, amelyek alapját a helyi szinten meghatározott társadalmi szükségletek jelentették. Az esettanulmányok nem fókuszáltak direkt módon a közérdekű szolgáltatások szervezésének és fejlesztésének kérdéseire, az infrastrukturális rendszerek és szociális szolgáltatások témája mégis számos eset meghatározó eleme volt. A tanulmány – építve a közérdekű szolgáltatások elveinek térbeli igazságossággal történő összekapcsolására – hat kiválasztott, kelet-közép-európai példákat feldolgozó esettanulmány tapasztalatait értékeli. Ezek középpontjában a közérdekű szolgáltatásokra összpontosító helyi fejlesztési beavatkozások állnak. A RELOCAL kutatás összehasonlító logikáját követő szövegelemzés meghatározott analitikai dimenziók mentén tárja fel az esetek hasonlóságait és utal a fontosabb különbségekre is.

A vizsgált esettanulmányok tapasztalatai azt jelzik, hogy – bár a közérdekű szolgáltatások biztosításával kapcsolatos helyi kihívások (pl. az életkörülmények javítása) bizonyos mértékig kezelhetők – a helyi szolgáltatások fejlesztését célzó programok az



elosztási mechanizmusok és intézményi gyakorlatok hiányosságai miatt a társadalmi és térbeli szempontból igazságtalan helyzetek és hierarchikus függőségek újratermelését is eredményezhetik. A folyamatban részt vevő cselekvői csoportok szerepe, felelőssége és erőviszonyaik mind alapvető fontossággal bírnak, mivel ők képeznek kapcsolatot az elismert és érvényesíteni kívánt elvek, illetve a tényleges megvalósítás között.

Gergely TAGAI: *research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Szabó Dezső u. 42., H-5600, Békéscsaba, Hungary; tagai.gergely@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-4556-4355>*

KEYWORDS: *social and spatial justice; cohesion policy; services of general interest; Central and Eastern Europe*

ABSTRACT: *The concepts of social and spatial justice designate how social inequalities are to be managed in ways that provide equal opportunities to all members of societies. A crucial aspect of social and spatial justice concerns the ways services are provided: how different types of services are delivered to ensure fairness regarding their availability, accessibility, affordability or even quality. The principles of delivering services of general interest (SGI) are rooted in a European model of society which seeks to provide equal opportunities, social welfare, solidarity and cohesion. These concepts also build on central aspects of social and spatial justice.*

The RELOCAL Horizon 2020 research aimed at analyzing how spatial justice is locally defined and pursued in local development actions and their connection to EU development policies. The understanding of RELOCAL project on spatial justice emphasizes both the distributive side of justice – which can be understood as the just distribution of resources and opportunities between social groups across space –, and the procedural element of it – which is related more to power mechanisms causing injustice between various social groups and spaces. Case studies, composing the core of the research, analyzed development initiatives that were based on locally defined social needs. Case studies addressed the development of services of general interest indirectly by focusing on infrastructure networks and social services. This paper analyzes the empirical findings of six case studies from East-Central Europe of the RELOCAL project that explicitly focused on local development initiatives related to services of general interest. The analysis links principles of services of general interest and follows the comparative logic of the RELOCAL project by exploring similarities of cases and referring to the most important differences.

Case study findings show that local challenges related to the provision of services of general interest could only be addressed moderately (e.g. the improvement of living conditions). Overall, development programmes aiming at local SGI can often lead to the reproduction of social and spatial injustices and hierarchical dependencies due to procedural and distributive deficiencies. In these processes the role and responsibility of actors from different spatial levels and their power relations are essential, since they make linkages between agreed and desired principles and the actual implementation.

Bevezetés

Az Európai Unió kohéziós politikájának egyik fő célja a társadalmi és gazdasági lehetőségek különbözőségeiből fakadó területi egyenlőtlenségek csökkentése. Az egyenlőtlenségek a társadalom tagjai között jelenlévő igazságtalanság jeleként is felfoghatók. A társadalmi igazságosság koncepciója nagymértékben épít olyan, egymással összefüggő fogalmakra, mint a méltányosság, a szolidaritás és a kohézió, valamint kifejezi az egyenlőségre való törekvés társadalmon belüli szükségle-

tét a vagyoni javak elosztását, a társadalmi és gazdasági lehetőségeket vagy a különböző társadalmi pozíciókhoz kötődő privilégiumokat illetően (Rawls 1971; UN 2006). A társadalmi folyamatok és jellemzők egyben térbeliek is, így a területi sajátosságok szintén hozzájárulhatnak az igazságos és igazságtalan társadalmi helyzetek kialakulásához és fejlődéséhez. Ezen a módon a térbeli igazságosság fogalma – a társadalmi igazságosság területi dimenzióját megragadva – az erőforrások, esélyek és hatalmi viszonyok társadalmi csoportok és helyek közötti igazságos megosztását fejezi ki.

A társadalmi és térbeli igazságosság egyik alapvető kérdése, hogy a társadalom tagjai milyen módon jutnak hozzá a (közérdekű) szolgáltatásokhoz. A különböző területeken élő emberek eltérő szintű igazságtalan helyzetekkel szembesülhetnek a közérdekű szolgáltatások meglétét (a hozzáférés elvi lehetőségét), fizikai vagy időbeli elérhetőségét, megfizethetőségét vagy éppen minőségét illetően. Ugyanakkor, e szolgáltatások szervezése – a fenti különbségek mérséklésével – jelentősen hozzájárulhat a térbeli igazságosság céljaihoz. Hogy a különböző típusú szolgáltatások miképpen működhetnek közre hatékony eszközként a térbeli igazságosság előmozdításában, az nagymértékben függ a helyi adottságokhoz alkalmazkodás módjától.

A tanulmány célja, hogy európai uniós szakpolitikai dokumentumok és tudományos források elemzése útján értékelje a közérdekű szolgáltatások szerepét a térbeli igazságosság érvényesülésének elősegítésében. Ezt a törekvést nemcsak a térbeli igazságosság előmozdítását célzó szolgáltatások megismerésének szándéka vezérli, hanem az is, hogy helyi szinten beazonosítsa azokat a cselekvői csoportokat, amelyeknek kulcsszerepe van a szolgáltatások fenntartásában. A jellemzők feltárásához a RELOCAL Horizon 2020-as kutatás esettanulmányainak tapasztalatai jelentenek kiindulási alapot. Ezek fókuszában a helyi fejlesztési beavatkozások kohézió, területi fejlődés és térbeli igazságosság szempontjából történő értékelése áll.

A közérdekű szolgáltatások koncepciója és alapelvei

Az Európai Unióban a közérdekű szolgáltatások szerepét – az 1957-es Római Szerződéstől a 2007-es Lisszaboni Szerződésig – számos közösségi szintű szerződés, közlemény és egyéb szakpolitikai dokumentum hangsúlyozza. Az Európai Bizottság 1996-os közleménye szerint a közérdekű szolgáltatások az Európai Szociális Modell egyik kulcselemét képezik: kifejezik a közösség elköteleződését a kölcsönös segítségnyújtás (szolidaritás), a társadalmi kohézió és a piaci alapú gazdasági működés iránt (EC 1996).

Ugyanakkor érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a szolgáltatások működésének ezek az elvi elemei nem feltétlenül mutatnak egy irányba: egymással szemben ellenhatást is képesek kifejteni. Az európai integrációt jellemző piaci

alapú gazdasági működés szempontjai – ezek egyik kulcseleme a szolgáltatások szabad áramlása – elsősorban nem a szolidaritás és a társadalmi kohézió irányába mutatnak, hanem a Közösségen belüli különbségek kihasználásában és fenntartásában érdekeltek (Czirfusz 2021).

A közérdekű szolgáltatások Európai Bizottság megfogalmazásában kissé tautologikus definíciója szerint ezek „azon piaci és nem piaci alapú szolgáltatások körét fedik le, amelyeket az állami hatóságok közérdekűnek és meghatározott közszolgálati feladatok ellátásához szükségesnek nyilvánítanak” (EC 2003, 7.). Más magyarázatok további szempontokkal egészítik ki a közérdekű szolgáltatások definíciójának e megközelítését. Az ESPON SeGI projektjében – mely a közérdekű szolgáltatások indikátorairól, illetve területi kohézió és regionális fejlődés terén kínált lehetőségeiről szól – a közérdekű szolgáltatások biztosításának módja a meghatározás hangsúlyos eleme. Ebben az értelemben a közérdekű szolgáltatások az alapján definiálhatók, hogy lakossághoz és üzleti szereplőkhöz történő „eljuttatásukban” – „közszükségleteket kielégítő” státuszuk miatt – nem a szokásos piaci csatornák játszanak szerepet (ESPON 2013a). Mások azt emelik ki, hogy a közérdekű szolgáltatások a „köz” sajátos igényeinek biztosításához kapcsolódnak, s ezek általában a közszférához tartoztak, vagy tartoznak még ma is (Muscar Benasayag 2007, idézi Noguera, Ferrandis 2014).

A közérdekű szolgáltatások biztosítását megalapozó elvek az európai társadalmi működésmód kulcselemének számító Európai Szociális Modell értékeit is képviselik. Az európai (uniós) társadalompolitikáról szóló Zöld (1993) és Fehér (1994) Könyv olyan társadalmi modellt állított fel, amely közös értékeken, demokrácián és egyéni jogokon, szabad kollektív tárgyalásokon, piacgazdaságon, mindenki számára biztosított egyenlő lehetőségeken, társadalmi jóléten és szolidaritáson alapul (Faludi 2007; Vaughan-Whitehead 2015). Ez a megközelítés közvetett módon a közérdekű szolgáltatások szerepére is reflektál, hiszen azoknak „egyfajta társadalmi kötőerőként a pusztán gyakorlati megfontolásokat meghaladó szerepük van”, és olyan „szimbolikus értékkel rendelkeznek, amely az emberek közösséghez tartozásának érzését fejezi ki” (EC 1996, 4.). Ez fontos kötőelem a közérdekű szolgáltatások és a társadalmi/térbeli igazságosság viszonyának megértésében, hiszen az Európai Szociális Modell az EU társadalmi igazságosság iránti elköteleződését is kifejezi (Madanipour et al. 2017).

Az Európai Szociális Modellről szólva Madanipour és szerzőtársai azt is megjegyzik, hogy az olyan területeken kínál „puha” szabályozási eszközöket az EU gazdasági növekedési agendájának teljesítéséhez, ahol az Uniónak nincs formális kompetenciája. Ez a fajta „puha” szabályozói funkcionalitás a közérdekű szolgáltatások működési elveiben is felismerhető (Neergard et al. 2013). Ez azt is eredményezi, hogy a közérdekű szolgáltatások fogalmkörének nincs rögzített jelentése az Európai Unión belül: különbségek lehetnek az eltérő nemzeti modellek vagy jóléti rendszerek szerint is (Andreotti, Mingione, Polizzi 2012; Esping-Andersen 1989; Nadin, Stead 2008), melyek a közérdekű szolgáltatások működte-

tésének termelést, finanszírozást, felelősségi szinteket vagy területi szerveződést érintő eltérő mechanizmusokban is jelentkezhetnek. Humer és szerzőtársainak vizsgálatai szerint alapvető eltérések tapasztalhatók a mediterrán (magas állami felelősség, családi kapcsolatok jelentős szerepe, lazább területi szerveződés), illetve a kontinentális és északi (továbbá brit) modell között (decentralizált állami felelősségvállalás a közérdekű szolgáltatások nyújtásában, magas állami részvétel e szolgáltatások kialakításában és finanszírozásában), miközben átfedések is előfordulnak (Humer et al. 2013). Ezek a szervezeti-működési különbségek jelentős eltérésekhez vezethetnek az európai országok között a szolgáltatások biztosításának minimum szintjeit illetően (ESPON 2013a; Littke, Rauhut 2013). Noguera és Ferrandis (2014) szerint a közérdekű szolgáltatások lazább közösségi szabályozása az Európai Bizottság óvatos hozzáállásának lenyomata: ezek regulációja elsődlegesen a nemzeti, regionális és helyi jogalkotás hatálya alá tartozik, ezért a Bizottság nem kívánja túllépni hatáskörét e területre vonatkozó szakpolitikai nyilatkozatokkal.

A közérdekű szolgáltatások definiálásának különbségeivel kapcsolatos kérdések szintén az Európai Unió tagállamainak eltérő kulturális hagyományaiban gyökereznek. A közérdekű szolgáltatások ideájának alapját képező társadalmi működésmódoknak, politikai kultúráknak és értékeknek minden európai országban sajátos jelentéstartalmai vannak, amelyek identitáskonstrukciójuk történelmi alakulásához kapcsolódnak (Calleja 2015; Noguera, Ferrandis 2014). Ez a folyamat meghatározza egy állam működésének elveit, és az Európai Unión belül az „európaiság” értelmezési különbségeinek alapját jelenti (Calleja 2015). Azáltal, hogy a közérdekű szolgáltatások biztosítása ezekre az identitáskonstrukciókra épül, nehéz közösségi szinten is konszenzusra jutni abban a tekintetben, hogy mely szolgáltatásoknak lenne helye ebben a körben (Noguera, Ferrandis 2014).

Így az egyes EU-tagállamok döntenek arról, hogy mit sorolnak (és mit nem) a közérdekű szolgáltatások körébe. Ez – a nemzeti kontextusnak megfelelően – aszerint is különbözhet, hogy az egyes országok mit tekintenek magán- vagy közszférába tartozónak a szolgáltatások szervezése során, de a finanszírozás (piaci, nem piaci) és a versenyszabályok kérdéseit is érinti.

A közérdekű szolgáltatások fogalma különböző típusú szolgáltatások széles körét fedli le. A fő különbségtétel ezen belül az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és a közérdekű szociális szolgáltatások között van. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fontosságát már az 1957-es Római Szerződés is kiemeli. Ez olyan „piaci alapú szolgáltatásokat azonosít, amelyeket a Tagállamok közérdekűnek minősítenek különböző feladatok ellátásának biztosításához” (EC 1996, 3.). Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körébe tartoznak rendszerint a közlekedési (közúti, vasúti és légi közlekedés), energetikai (víz, gáz, elektromosság) és kommunikációs (elektromos kommunikáció, ICT, posta) hálózatok, de – többek között – a hulladékfeldolgozás is ide sorolható. Ezek mellett – az általános gazda-

sági érdekű szolgáltatások definíciójának legszélesebb megközelítése szerint – ide érthető bármilyen, az állam által szabályozott tevékenység (EAPN Services Group 2007).

A közérdekű szociális szolgáltatások különböző típusai lényegüket tekintve szociális célokat szolgálnak és gyakran kapcsolódnak társadalmi jóléti és szociális védelmi jogokhoz, illetve rendelkezésekhez (EAPN Services Group 2007). Az Európai Bizottság megkülönbözteti a törvényben szabályozott és kötelező, illetve a más alapvető szolgáltatások körét. A szociális védelmi rendszerek első csoportja olyan élethelyzetekhez köthető, mint az egészségkárosodás, az idősödés, a foglalkozás körében elszenvedett balesetek, a munkanélküliség, a nyugdíjazás és a fogyatékoság (EC 2006). Az alapvető szolgáltatások másik csoportja megelőző és társadalmi kohéziós funkcióval bír. Ezeket gyakran egyéni szinten biztosítják, és elsősorban a nehezebb helyzetben lévő társadalmi csoportokat célozzák velük (EAPN Services Group 2007). Mindkét csoportot alapul véve, a közérdekű szociális szolgáltatásokat érintő tevékenységek köre kiterjedhet az egészségügyre, a szociális segítségnyújtásra, a foglalkoztatási és képzési szolgáltatásokra, a szociális lakhatásra vagy a gyermek- és idősgondozásra.

A megkülönböztetés az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és a közérdekű szociális szolgáltatások között nem egyértelmű. Egyrészt, a közérdekű szolgáltatások értelmezésének Európán belüli különbségei azt eredményezik, hogy hasonló szolgáltatások különböző EU-tagországokban tartozhatnak a gazdasági vagy a szociális szolgáltatások körébe is. Emellett, a besorolás időben is változhat az egyes államokban. Másrészt, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások tág definíciója alapján szociális szolgáltatások is szolgálhatnak gazdasági érdekeket, ha fizetnek értük (nem feltétlenül az igénybe vevő fogyasztók), hiszen így gazdasági tevékenységekhez kapcsolódnak (EAPN Services Group 2007).

Társadalmi/térbeli igazságosság és közérdekű szolgáltatások

A (területi) kohézió ideája nemcsak a közérdekű szolgáltatások koncepciójának egyik kulcseleme. Az Európai Unió kohéziós politikájának céljai (a harmonikus fejlődés elősegítése és a regionális egyenlőtlenségek csökkentése) a társadalmi és térbeli igazságosság alapelveiben is kifejeződnek. Ezek értelmében a különböző javak és lehetőségek igazságos elosztása, valamint az ezeket befolyásoló intézményi gyakorlatok méltányossága egyaránt szükségesek egy igazságos társadalom kialakulásához (Bell, Davoudi 2016; Madanipour et al. 2017). Ezeket az elveket a kohéziós politikáról – és különösen a területi kohézióról – szóló EU-nyilatkozatok több alkalommal is hangsúlyozzák (Faludi 2007). A Harmadik Kohéziós Jelentés a térbeli igazságosság lényegét fejezi ki azzal, hogy a területi kohézió alapjaként jelöli meg: „...az embereknek nem származhat hátrányuk, bárhol is éljenek és dolgozzanak az Unión belül” (EC 2004).

Ugyanakkor, a területi kohézió e lényegi pontjából kiindulva a korábbi fejlesztések is átgondolásra érdemesek a térbeli igazságosság szempontjából. A strukturális hátrányban lévő területek források újraelosztásán alapuló fejlesztése nem egyenlő a térbeli igazságosság érvényesülésével (Connelly, Bradley 2004). Fontos megérteni a különböző területi szinten működő cselekvői csoportok szerepét is ebben a folyamatban. A térbeli igazságosság helyi szintű érvényesülése jelentősen függ a nemzeti, szupranacionális vagy akár globális szintű intézmények gyakorlataitól, az ezek által hozott szabályozásoktól és követett szakpolitikáktól, valamint az ebből eredő társadalmi és gazdasági folyamatoktól.

Ebben a viszonyrendszerben a helyi szereplők korlátjainak és lehetőségeinek ismerete különösen fontos, hiszen részvételük a fejlesztésekben a térbeli igazságosság elősegítésének építőeleme lehet. Vagy kiszorulásuk e folyamatokból jele lehet az igazságtalan helyzetek újratermelésének. A Barca-jelentés a megreformálandó kohéziós politikáról szólva, Amartya Senre hivatkozva (1999) kiemelte az egyének szerepét is, jelezve, hogy az egyéneknek inkább a társadalmi „változás aktív közvetítőjének, semmint a szétosztott juttatások passzív kedvezményezettjeinek” kell lenniük (Barca 2009, 22.). A jelentés szerint a „helyalapú” szemlélet jelenthetné a (helyi) fejlesztések elősegítésének és a térbeli igazságosság érvényesülésének kulcsát, megadva a lehetőséget a helyek számára, hogy kihasználják adottságaikat.

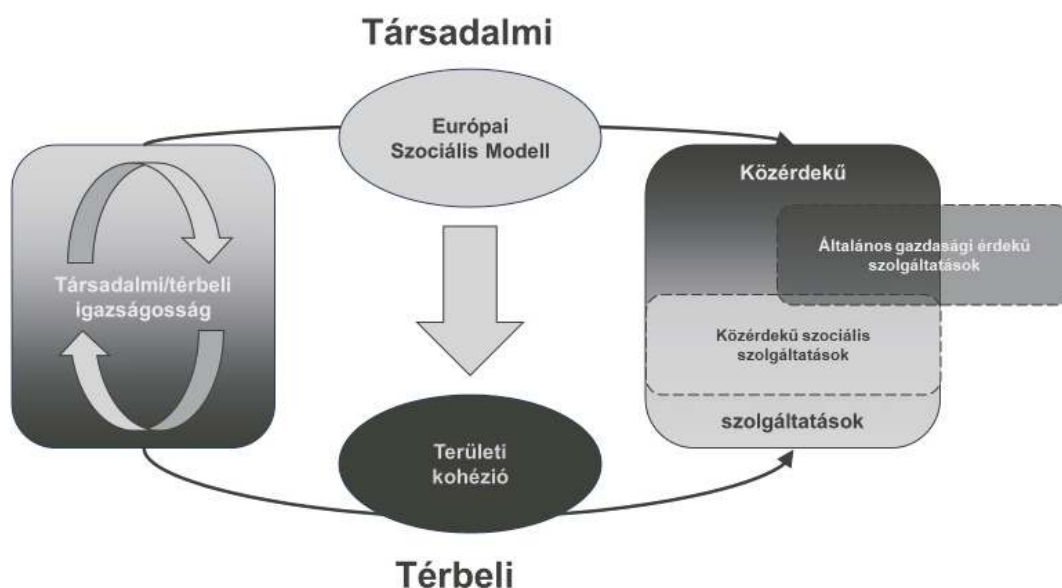
A közérdekű szolgáltatások társadalmi és térbeli igazságosság elősegítésében játszott szerepének megértéséhez a területi kohézió mellett érdemes kiemelni a már említett Európai Szociális Modell fogalmát is (1. ábra). Az Európai Szociális Modell olyan társadalmi működési módot ír le, amely a közérdekű szolgáltatások eszmeiségének egyik olvasatát nyújtja, az ebben a modellben vállalt értékeket pedig a társadalmi igazságosság koncepciója is osztja.

E kapcsolatrendszernek egy további értelmezési szempontja a közérdekű szolgáltatások közszolgálati szerepén alapszik. Ez olyan közszükségletek kielégítésére vonatkozik, mint például a környezetvédelem, a gazdasági és társadalmi kohézió, a felelős tájhasználati tervezés és a fogyasztói érdekek érvényesítése (EC 1996). És ami még fontosabb a társadalmi és térbeli igazságosság szempontjából, hiszen a fogyasztói érdekeknek lényeges eleme: magas minőségű szolgáltatások biztosítása megfizethető áron. A közérdekű szolgáltatások közösségi szinten deklarált működési elvei egyaránt tartalmazzák a folyamatosságot, az egyenlő elérhetőséget, az egyetemességet és a nyitottságot (EC 1996). Ezek a tényezők meg egyeznek a társadalmi és térbeli igazságosság előmozdításához elérni kívánt társadalmi értékekkel.

Elsősorban a közérdekű szociális szolgáltatások (de részben az általános gazdasági érdekű szolgáltatások elvei is) illeszkednek ebbe a sémába. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások alapelvei – bár mindenekelőtt a piacgazdaság működéséhez kapcsolódnak, és ezzel a társadalmi kiegyenlítődés ellen is hatnak – az állami, regionális vagy helyi szabályozásokon keresztül kifejezik az igaz-

1. ábra: A társadalmi és térbeli igazságosság, illetve az Európai Szociális Modelltől kiinduló közérdekű szolgáltatások kapcsolata

*The relationship between social and spatial justice and services of general interest
(based on the European Social Model)*



Forrás: saját szerkesztés

ságosságra törekvést is a közérdekek megfelelő kiszolgálásában. A közérdekű szociális szolgáltatások esetében a társadalmi igazságosságra törekvés még nyilvánvalóbb. Az Európai Bizottság közérdekű szociális szolgáltatásokról szóló 2006-os közleménye a szolidaritás elvét állítja e szolgáltatások elvi működési módjának középpontjába. Emellett e szolgáltatások alapvető sajátossága „a többfunkciójú és személyre szabott jelleg, amelynek szerves részei a különböző szükségletekre adott válaszok az alapvető emberi jogok biztosítása és a legsebezhetőbbek megvédése érdekében” (EC 2006, 4.).

A közérdekű szociális szolgáltatások elvi működési módjának további fontos eleme a non-profit jelleg, a civil erő megnyilvánulása, valamint a szolgáltatók és a szolgáltatások igénybe vevői közötti aszimmetrikus (nem a szokásos piaci alapú ellátó-fogyasztó) kapcsolat.

A közérdekű szolgáltatások fenntartásának nem piaci csatornához kötődő módja azon alapul, hogy a piaci alapú megoldásokba vetett bizalom egymaga nem biztosíthatja megfelelő módon a társadalmi szempontból kívánatos célok elérését (Calleja 2015). Calleja szerint ez a piaci hatóerők működéséből következik, melyeknek nem célja, hogy megoldják az egészségügyi, a szegénység által okozott, a munkanélküliséghez kapcsolódó vagy más társadalmi problémák jelentette kihívásokat. A fenti szociális szempontok alapján viszont a közérdekű szolgáltatások biztosítása egyéni szinten is hatással lehet a társadalom tagjaira. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság állásfoglalása az Európai Bizottság fellejtett közleménye kapcsán megállapítja, hogy ez a hatás kifejeződik az állampolgári jogok hatékony gyakorlásában, hiszen a közérdekű szociális szolgálta-

tások „megerősítik az emberi méltóságot, és garantálják a társadalmi igazságossághoz való egyetemes jogot és az alapvető emberi jogok teljes tiszteletét” (Calleja 2015; EESC 2007, 81.).

Elismerve ezeknek az elveknek a fontosságát, a fentieket szükséges kiegészíteni azzal, hogy a közérdekű szolgáltatások nemcsak az egyén társadalmi jóléte és fejlődése szempontjából meghatározók, hanem a közösségek megerősítésének is kulcselemei. Ez a szerepkör figyelhető meg – többek között – a szolgáltatások fejlődése vagy hanyatlása, és az adott területeket érintő migrációs tendenciák vagy a munkaerőpiaci körülmények alakulása kapcsán.

A társadalmi fenntarthatóság egyéni és közösségi szempontjai szorosan kötődnek a közérdekű szolgáltatások különböző sajátosságaihoz, például meglétükhöz, elérhetőségükhöz, megfizethetőségükhöz, minőségükhöz vagy éppen változatosságukhoz (Breuer, Milbert 2015; ESPON 2013a; Humer 2014; Opp 2017). Ezeket elvként az Európai Bizottság közérdekű szolgáltatásokkal foglalkozó nyilatkozatai is kinyilvánították (EC 1996, 2003). Ugyanakkor, ha ezen alapelvek sérülnek vagy nem teljesülnek, annak jelentős szerepe lehet különféle társadalmi problémák (társadalmi kirekesztés, szegénység) és területi szempontból igazságtalan helyzetek termelésében, illetve újratermelésében.

A közérdekű szolgáltatások európai területi jellemzőinek feltárásához köthető átfogó kutatások említett sajátosságait különböző szempontokból elemezték (pl. ESPON 2010, 2013a, 2017; Humer, Palma 2013). Eredményeik alapján az egyenlőtlenségek közérdekű szolgáltatásokhoz kapcsolódó területi mintázatai Európa-szerte a társadalmi igazságtalanság különböző helyzeteit jelenítik meg. A különbségek fő dimenziói – legyen szó a szolgáltatások meglétéről, elérhetőségéről, megfizethetőségéről vagy minőségéről – azok az eltérések, amelyek az Európai Unió régi és új (poszt szocialista) tagállamai, illetve a városi központok és a vidéki területek között mutatkoznak (ESPON 2013b; Milbert et al. 2013; Noguera, Ferrandis 2014; Noguera et al. 2009; Świątek, Komornicki, Siłka 2013).

Ugyanakkor – a történelmi adottságokhoz vagy a nemzeti politikai rendszerek működéséhez hasonlóan – egyéb területi sajátosságok (pl. hegyvidéki, elszigetelt vagy ritkán lakott területek) is befolyásolják ezeket a különbségeket. A közérdekű szolgáltatások egyes EU-tagállamokon belüli differenciáit elsősorban a szociális transzferek, az oktatási és egészségügyi rendszerek fenntartásának működési kereteit meghatározó nemzeti politikák alakítják (ESPON 2013b). Az ezekhez kapcsolódó hiányosságok jelenthetik a szolgáltatásokhoz köthető, térbeli szempontból igazságtalan helyzetek intézményi gyakorlatokban gyökerező tényezőit. Azonban a közjavak és a szolgáltatások biztosítását marginalizált területeken e javak újraelosztásának egyik módjaként értelmezhetjük (Madanipour et al. 2017), amely így a térbeli igazságosság érvényesítésének eszköze lehet.

A térbeli igazságosság és a közérdekű szolgáltatások kapcsolatáról szólva érdemes kiemelni azt is, hogy e szolgáltatások biztosítása során a térbeli igazságosság gyakran alárendelt szempont a gazdasági növekedés fenntartása mellett

(Gruber, Rauhut 2016). Erre legjobb példa a gazdasági válságok hatása a közérdekű szolgáltatásokra. Válságidőszakokban a költségvetési megvonások és takarékosági intézkedések súlyos mértékben befolyásolhatják mind az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (pl. közlekedés), mind pedig a közérdekű szociális szolgáltatások (egészségügy, szociális segítségnyújtás stb.) biztosítását. A válságidőszakokon túl ezek a költségvetési megvonások a közérdekű szolgáltatások jövőbeli fenntartására és működtetésére is hatással lehetnek (ESPON 2013b).

A köz számára biztosított szolgáltatások jelentősen hozzájárulhatnak a társadalmi és gazdasági fenntarthatósághoz, különösen vidéki térségekben, ahol a szolgáltatások ellátása egy valamilyen szinten integrált város-vidék kapcsolatrendszerben zajlik (ESPON 2013b). Ez – többek között – elősegítheti különféle gazdasági lehetőségek megteremtését, ha a közérdekű szolgáltatások megfelelően ágyazódnak bele ebbe az integrált rendszerbe. A közérdekű szolgáltatások biztosítása a térbeli igazságosság eszméjének szolidaritási oldalához is kapcsolódik, hiszen e szolgáltatások hatékony eszközei lehetnek az európai országok vagy akár a helyi közösségek közötti egyenlőtlenségek mérséklésének. Ez az EU kohéziós céljaihoz is hozzájárul, melyek nemcsak a befogadást és szolidaritást emelik ki elérendő állapotként, hanem a társadalmi intézményrendszerek hatékonysági problémáinak kiküszöbölését is (Barca 2009).

A szolgáltatások fenntartásában a helyi szint szerepe különösen fontos. Ezt az elvet a Barca-jelentés is kiemeli: „Az érintett javakat és szolgáltatásokat az adott helyek igényeihez kell alakítani, felmérve és összegyűjtve a helyi preferenciákat és tudást, figyelembe véve más helyekhez való kapcsolódásukat is” (Barca 2009, XI.). Ebből a szempontból a társadalmi igazságosság érvényesülését és a befogadást célzó helyi alapú szakpolitikáknak fontos társadalmi hatásuk lehet, hiszen arra törekednek, hogy bizonyos társadalmilag elfogadott normákat biztosítsanak, és – a szolgáltatások fenntartásán keresztül – javítsák a legsérülékenyebb társadalmi csoportok helyzetét (Barca 2009; Madanipour et al. 2017). A helyi alapú szakpolitikák és a különböző helyek igényeire szabott szolgáltatások szempontjából szükséges a közérdekű szolgáltatások fejlesztésében és biztosításában közreműködő helyi cselekvői csoportok szerepének tisztázása, annak érdekében, hogy megfelelően pozícionálhatók legyenek a térbeli igazságosság érvényesítésének folyamatában.

Módszertan

A (társadalmi és) térbeli igazságosság, valamint a közérdekű szolgáltatások közötti elvi kapcsolat feltárásának szándékát az a cél vezette, hogy számba vehető legyen, milyen szereppel bír a közérdekű szolgáltatások fejlesztése és működtetése az igazságtalan társadalmi-térbeli helyzetek és intézményi gyakorlatok mér-

séklésében, vagy éppen az egyenlőtlenségek fenntartásában. A tanulmány empirikus része – a RELOCAL EU Horizon 2020-as projekt esettanulmányainak megállapításaira építve – ezt a kérdést igyekszik megválaszolni.

A RELOCAL EU Horizon 2020-as kutatás a térbeli igazságosság lokális szinten történő megfogalmazásának és érvényesülésének kérdését vizsgálta, s ennek keretében – esettanulmányokon keresztül – helyi fejlesztési beavatkozásokat elemzett. A kutatás során tizenegy országban, összesen harminchárom esettanulmány készült. Ezek különböző szakpolitikai háttérfeltételeket, intézményi közegeket és jóléti rendszereket mutattak be. Közös alapkérdésük arra irányult, hogy miként határozható meg és „gyakorolható” a térbeli igazságosság és méltányosság a helyi közösségek szintjén, az esettanulmányok tematikus hangsúlyainak megfelelően, legyen szó a környezeti fenntarthatóság, a munkaerőpiaci integráció erősítése, a stigmatizáció vagy az elszigeteltség elleni küzdelem, a városrehabilitáció vagy a kormányzási gyakorlatok fejlesztésének kérdéséről.

A térbeli igazságossággal kapcsolatban választott elméleti keretként jelen tanulmány a RELOCAL kutatás értelmezését követi (Madanipour et al. 2017), vizsgálati szemléletében pedig a projekt esettanulmányainak összehasonlító logikájára épül. Ez egy kulcskategóriákra és különböző analitikai dimenziókra építő elemzési keretrendszert jelent, amelyet az esettanulmányok tematikus fókusza alapoz meg (Weck, Kamuf 2020; Weck, Kamuf, Matzke 2020). A RELOCAL esettanulmányokban feldolgozott beavatkozások említett tematikus hangsúlyai mellett számos akció szorosan kötődik a közérdekű szolgáltatások helyi szinten történő fejlesztéséhez és fenntartásához, vagy olyan társadalmi kihívásokhoz, amelyek a szolgáltatások hiányosságaihoz kapcsolódnak (pl. megfelelő lakhatáshoz való hozzáférés, képzési vagy gyermekgondozási szolgáltatások, egészségügy). Jelen elemzés ezek közül választotta ki és hasonlítja össze azt a hat esetet, amelyek kelet-közép-európai terepen vizsgálják a térbeli igazságosság és a közérdekű szolgáltatások fejlesztésének kérdését.

A hat esettanulmány szövegelemzésre építő feldolgozása során három analitikai dimenzió adja az összehasonlítás alapját. Az első az esettanulmányok bemutatására fókuszál, elsősorban a közérdekű szolgáltatásokhoz köthető helyi sajátosságok és kihívások azonosításán keresztül. A második elemzési súlypont a különböző helyi, intézményi és kormányzati cselekvői csoportok szerepére helyezi a hangsúlyt az érintett szolgáltatások helyi fejlesztésének (és fenntartásának) folyamatában. A harmadik analitikai dimenzió központi kérdése, hogy a bemutatott közérdekű szolgáltatásokhoz kapcsolódó fejlesztési beavatkozások mennyiben járultak hozzá a térbeli igazságosság érvényesüléséhez. A hasonlóságok kiemelése mellett az egyes esetekre jellemző sajátosságokat is bemutatom a vizsgált jelenségek elemzése során.

A közérdekű szolgáltatások helyi sajátosságai és kihívásai

A RELOCAL kutatás esettanulmányai olyan közérdekű szolgáltatásokhoz kapcsolódó fejlesztéseket vizsgáltak, amelyek a helyi társadalmi szükségletek és egyenlőségre vonatkozó igények alapján fogalmazódtak meg. Ezek a fejlesztési kezdeményezések elsősorban közérdekű szociális szolgáltatásokhoz kapcsolódnak. Ugyanakkor, a közérdekű szolgáltatások vizsgált helyi sajátosságai gyakran a fizikai infrastrukturális elemek, intézményi hiányosságok és társadalmi hátrányok olyan egymásba fonódó problémahalmazát alkotják, amely a területi egyenlőtlenségek növekedéséhez és a társadalmi igazságtalanságok újratermeléséhez vezetett az adott helyen.

A pécsi György-telepet 2007-től érintő szociális városrehabilitációs beavatkozások célja az egykori bányászkolónia többnyire komfort nélküli lakásainak felújítása és különböző szociális szolgáltatások kiépítése volt (1. táblázat). A város központjától távol eső szegregátumban időről időre elmaradtak az önkormányzati tulajdonú szociális bérlakásállományt érintő beruházások és felújítások, de nemcsak az itt lakók lakáskörülményei voltak kedvezőtlenek, hanem társadalmi státuszuk is. A helyi roma lakosság körében magas az alacsony képzettségűek, illetve a munkanélküliek aránya, emellett a városmagtól való elszigeteltségből és a területhez kapcsolódó stigmatizációból fakadó hátrányokkal is meg kell birkóznuk. A szociális városrehabilitációs akciók nyomán majdnem száz lakást újíttak fel a területen, más lakosok városon belüli integrált lakókörnyezetekbe történő áttelepítéssel jutottak jobb lakáskörülményekhez. A programok részeként alapított közösségi házakban szociális segítségnyújtási, illetve oktatási és képzési szolgáltatások is elérhetővé váltak (Jelinek, Virág 2019; Keller, Virág 2021a; Virág, Jelinek 2019; lásd e számban Keller, Virág 2021b).

A Magyarországon több helyen (így az Encsi járásban is) jelenleg (2022-ig) még futó Gyerekesély program célja a szolgáltatásokhoz történő hozzáférés egyenlőtlenségeinek csökkentése volt olyan, (elsősorban) kisgyermekkorú ellátáshoz kapcsolódó szolgáltatások helyi bevezetésével és fejlesztésével, amelyek az érintettek életkörülményeiben is javulást hozhatnak. Az Encsi járásban részletebben is vizsgált három település, Encs, Hernádvécse és Csenyéte esetében az egészségügyi és szociális ellátási szolgáltatások feltárt hiányosságai mellett a sokszor nem megfelelő lakhatási körülmények vagy a lakosság gyenge munkaerőpiaci integrációja (alacsony képzettsége) is kihívást jelent. A Gyerekesély program során elsősorban a gyermekgondozási és szociális segítségnyújtási szolgáltatások bővültek, de a program tartalmazott foglalkoztatási és képzési szolgáltatásokra, illetve szociális lakhatásra vonatkozó elemeket is. A kezdeményezés ugyanakkor az egyenlőtlenségek elmélyítéséhez is hozzájárult, mivel az elérhető erőforrásokból – a marginalizáltabb pozícióban lévő kistelepülésekkel szemben – elsősorban a térségi központ tudott profitálni (Keller 2020; Keller, Virág 2019a, b).

1. táblázat: A vizsgált fejlesztési beavatkozások a közérdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos kihívások és a helyi társadalmi-gazdasági problémák szempontjából
The analysed development actions from the viewpoint of challenges related to services of general interest and local socio-economic problems

	Az akció fókuszai	Szolgáltatások hiányosságai és ennek társadalmi vonatkozásai	A fejlesztésben érintett szolgáltatási területek	Települési pozíció
Városrehabilitációs program (Pécs – György-telep)	Komfort nélküli lakások felújítása és változatos szociális szolgáltatások kiépítése	Komfort nélküli lakások magas aránya, alacsony képzettségű lakosság, kedvezőtlen munkaerőpiaci helyzet, elszigeteltség a városközponttól, stigmatizáció	Szociális lakhatás, szociális segítségnyújtás, oktatási és képzési szolgáltatások	Egykori bányászkolónia területén lévő szegregátum, távol a városmagtól
Gyerekesély program (Encsi járás)	Kisgyermekkori ellátás fejlesztése és ezen keresztül életkörülményeik javítása	Hiányosságok az egészségügyi és szociális ellátásban, alacsony iskolai végzettség, rossz lakhatási körülmények	Gyermekgondozás, szociális segítségnyújtás, foglalkoztatási és képzési szolgáltatások, szociális lakhatás, ICT	Kedvezőtlen térségi pozíció jelentős belső egyenlőtlenségekkel (térségi központ vs. marginalizált települések)
Részvételi költségvetés (Łódź)	A lakosság bevonása a városfejlesztési döntési folyamatokba a részvételi költségvetés bevezetésén keresztül	Az oktatási, kulturális és egészségügyi infrastruktúra alacsony minősége, kedvezőtlen életminőség, negatív demográfiai trendek, egészségügyi problémák, munkanélküliség koncentrációja	Oktatás, egészségügy, ICT	Nagyvárosi központ, egyes belső és peremkerületekben halmozódó társadalmi problémákkal

Az akció fókuszja	Szolgáltatások hiányosságai és ennek társadalmi vonatkozásai	A fejlesztésben érintett szolgáltatási területek	Települési pozíció
Társadalmi vállalkozás (Brzeziny)	Köztestisági feladatokra létesített szociális szövetkezet működtetése helyi lakosok bevonásával	Előregedett lakásállomány, magas munkanélküliség, szociális gondoskodásra utaltság, szelektív elvándorlás, közterek negatív megítélése	Nagyvárosi központ (Łódź) árnyékában fekvő, hátrányos helyzetű kisváros
Deszegregációs program (Kolozsvár [Cluj Napoca] – Patarét [Pata-Rât])	A társadalmi befogadás elősegítése a szegregált környezetben élő lakosság lakhatási és oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférésein keresztül	Lakhatási depriváció, elégtelen hozzáférés a megfelelő oktatáshoz, egészségügyi ellátáshoz, munkához, szennyezett környezet	Nagyvárosi szegregátum egy szeméttelép szomszédságában
Egy informális település törvényesítése (Feketalom [Codlea] – Malin [Mălin])	Rendezetlen lakhatási és tulajdonviszonyok törvényesítése	Lakókörnyezet, települési infrastruktúra rossz állapot, alacsony képzettség, magas iskolaelhagyás	Alacsony státuszú kisvárosi lakóövezet, nagyrészt informális lakókkal

Forrás: RELOCAL esettanulmányok alapján saját szerkesztés

A 2010-es évek eleje óta futó, ún. részvételi költségvetés kialakítására irányuló łódzi kezdeményezés a lakosság városfejlesztési döntési folyamatokba történő bevonását célozza. A lengyel nagyvárosban az utóbbi évtizedekben számos kedvezőtlen társadalmi folyamat volt jellemző, amelyek mára negatív demográfiai trendekhez, alacsony életminőséghez, illetve az egészségügyi problémák és a munkanélküliség koncentrációjához vezettek Łódź egyes belső és peremkerületeiben. Ezeknek a folyamatoknak a hatását az oktatási, kulturális és egészségügyi infrastruktúra hiányosságai is felerősítették. A részvételi költségvetés programján keresztül a város érdekeltté tette a lakosokat a közéleti folyamatokban való részvételben, akik így javaslatokat tehetnek a városi fejlesztési források egy részének felhasználására, és arról is dönthetnek, hogy mely kezdeményezések valósuljanak meg. A program kezdete óta eltelt időszakban több oktatási és egészségügyi programmelem megvalósítására is sor került ezen az akción keresztül (Dmochowska-Dudek et al. 2019).

A lengyelországi Brzeziny-ben 2010-ben természetes személyek (munkanélküliek) által kezdeményezett, majd 2012-től a városi önkormányzat által működtetett szociális szövetkezet – helyi lakosok bevonásával – elsősorban köztisztasági és karbantartási munkákat lát el a városban. A Łódź szomszédságában fekvő, hátrányos helyzetű kisváros számos társadalmi kihívással – például szelektív elvándorlással, magas munkanélküliséggel, valamint szociális gondoskodásra utaltsággal – néz szembe. Az elöregedett lakásállomány és a közterek negatív megítélése is kihívás a település számára. A vizsgált szociális szövetkezet – hulladékfeldolgozási, közterületfenntartási, építési, illetve javítási munkákat végezve – elsősorban utóbbi területen próbál hozzájárulni a szolgáltatások fejlesztéséhez (Jeziorska-Biel et al. 2019).

A 2014 és 2017 között futott kolozsvári (Cluj Napoca) deszegregációs program egyik célterülete a város egyik szeméttlerakója szomszédságában fekvő Patarét (Pata-Rât) szegregátum volt. A kezdeményezés a lakhatási és oktatási szolgáltatásokhoz való kedvezőbb hozzáférés megteremtésével az itt élő (nagyreszt roma) lakosság társadalmi befogadásának elősegítését célozta. Patarét településrész esetében a Kolozsvár más részein történt kilakoltatások hozzájárultak a terület lakhatási problémáinak elmélyüléséhez, amelyet tovább súlyosbított a helyi közösség helyzetét nagyban érintő szociális szolgáltatások körét szűkítő költségvetési megvonás (Bădiță, Vincze 2019; Keller, Virág 2021a; Vincze, Bădiță, Hossu 2019; lásd e számban Vincze 2021). Ezek a hátrányok (egyben az intézményi rasszizmus jelei) az érintett területek gyorsuló stigmatizációjához, és az egymást erősítő társadalmi és gazdasági hátrányokon (elégtelen hozzáférés a megfelelő oktatáshoz, egészségügyi ellátáshoz, munkához) keresztül gettósodáshoz vezettek. Ahogy maga a terület is korábbi áttelepítések nyomán alakult ki, úgy a szűkre szabott deszegregációs program is részben néhány tucat család más (Kolozsvár-környéki) településre való áttelepítését jelentette. Emellett korlátozott mértékben ugyan, de bővült az igénybe vehető oktatási és kulturális szolgáltatások köre, illetve a szociális és egészségügyi ellátás lehetősége is (Bădiță, Vincze 2019).

A Feketehalom (Codlea) Malin (Mălin) lakóövezetében végrehajtott, másik vizsgált romániai beavatkozás az informális lakhatás kérdésének egy lehetséges megoldására fókuszált. Az alacsony státuszú településrészen rendezetlen lakhatási és tulajdonviszonyok között élő roma lakosok lakhatási helyzetének törvényesítése azért merült fel, mert a legális lakhatás a romániai szabályozások szerint feltétele a szociális háló biztosításának és a formális munkaerőpiaci részvételnek. Másrészt, ez az informális helyzet erősíti a tulajdonosi jogok jelentette bizonytalanságokat és a kedvezőtlen lakhatási feltételek hatását, valamint gátja a lakossági fejlesztési forrásokhoz történő hozzájutásnak is. A közérdekű szolgáltatások szempontjából a lakókörnyezet és a települési infrastruktúra rossz állapota mellett az oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés nehézségei emelhetők ki ebben a szegregátumban, amelynek társadalmi problémáit a lakosság alacsony képzettsége és a fiatalok nagyarányú iskolaelhagyása is erősíti. A projekt megvalósulásával végül mindössze csak a tervezett kedvezményezett kör 10%-a, tizenöt család tudta rendezni lakhatási helyzetét (Hossu, Vincze 2019; Vincze 2021; Vincze, Bădiță, Hossu 2019).

A helyi, intézményi és kormányzati cselekvői csoportok szerepe

A különböző cselekvői csoportok közérdekű szolgáltatások fenntartásában játszott szerepének megértéséhez eltérő szempontokat érdemes szem előtt tartani. Tevékenységüket egy adott szolgáltatás biztosítása szempontjából befolyásolja a különböző területi léptékeken elfoglalt pozíciójuk (helyi, nemzeti vagy szupranacionális szereplők), a közszférában, magán- vagy civil szektorban elfoglalt helyzetük, vagy akár intézményi szerepük és a szabályozási környezet, amely meghatározza mozgásterüket (pl. önkormányzatok kötelező feladatai).

A nemzeti és szupranacionális cselekvői csoportok közül az Európai Unió és a kormányzati szereplők helyzetét érdemes kiemelni (2. táblázat). A RELOCAL esettanulmányok által vizsgált, szolgáltatásfejlesztésre is kiterjedő fejlesztési kezdeményezések az EU Strukturális Alapjai (Európai Regionális Fejlesztési Alap – ERFA, Európai Szociális Alap – ESZA) által kínált változatos finanszírozási lehetőségeket vették igénybe. Más, szolgáltatásfejlesztésben érintett nemzetközi támogatási rendszerek és donor szervezetek között említhetők még – többek között – a Norvég Alap vagy akár a kolozsvári deszegregációs programban menedzsment szerepet is betöltő UNDP (az ENSZ Fejlesztési Programja) (Bădiță, Vincze 2019). Az EU pozíciója abból a szempontból is kiemelhető, hogy a beavatkozások finanszírozójaként kulcsszerepe van a közérdekű szolgáltatások fejlesztési prioritásainak és szabályozásának meghatározásában. Más szempontból nézve, azok a helyi fejlesztési ötletek valósíthatók meg, amelyek illeszkednek az Európai Unió irányelveihez (Jelinek, Virág 2019; Virág, Jelinek 2019; Hossu, Vincze 2019).

2. táblázat: A különböző cselekvői csoportok szerepe a vizsgált szolgáltatásfejlesztési akciókban
The role of different actors in the analysed actions of SGI development

	EU és más szupranacionális szervezetek	Nemzeti kormányzat és hatóságok	Helyi hatóságok, önkormányzatok	Egyéb szereplők (közintézmények, települési szövetségek, NGO-k, lakosság)
Városrehabilitációs program (Pécs – György-telep)	Finanszírozás (EU – ERFA, ESZA)		Finanszírozás, koordináció, közvetítő és technikai szerep	Koordináció, szociális segítségnyújtás, szociális munka (Málta), érdekképviselés, oktatás, képzés (roma NGO), részvétel a projektmegvalósításban (lakosság)
Gyerekesély program (Encsi járás)	Finanszírozás (EU – ESZA; Norvég Alap)	Koordináció (háttérintézményeken keresztül)	„Helyi hang” megjelenítése a tervezésben és megvalósításban	Menedzsment, helyi koordináció, szociális segítségnyújtás (kistérségi társulás), programtervezés (Málta)
Részvételi költségvetés (Lodź)			Finanszírozás, kezdeményezés, koordináció	Javaslattevői és megosztott döntési jogkör (helyi lakosság)
Társadalmi vállalkozás (Brzeziny)	Finanszírozás (EU – ESZA)		Finanszírozás, kezdeményezés, fenntartói szerep	Szolgáltatói szerepkör (szociális szövetkezet)
Deszeregációs program (Kolozsvár [Cluj Napoca] – Patarét [Pata-Rât])	Finanszírozás (Norvég Alap), menedzsment (UNDP)		Koordináció, tervezés adminisztráció (helyi önkormányzat – térségi társulás keresztül), szociális munka (városi hivatal)	Érdekképviselés, közvetítői szerepkör (roma NGO), konzultációs szerepkör (egyéb NGO-k)

Forrás: RELOCAL esettanulmányok alapján saját szerkesztés

Az EU prioritásait általában a nemzeti kormányzati intézmények „fordítják le” a helyi beavatkozások szintjére. Ebben az értelemben a kormányzati szereplők intézményi gyakorlatai meghatározó módon befolyásolhatják a térbeli igazságosság érvényesülésének lehetőségét a közérdekű szolgáltatások biztosítása során. A kormányzati szereplők ugyanakkor nemcsak e szolgáltatások szakpolitikai és intézményi hátterét biztosítják, hanem akár közvetlen módon is részt vesznek a szolgáltatások helyi fejlesztését célzó beavatkozásokban. A magyarországi Gyerekesély programban például a kormányzatnak a központi finanszírozásból fakadóan – különböző háttérintézményeken keresztül – koordinátori szerepe is volt, ami a központi állam pozíciójának erősödéséhez vezetett a kapcsolódó szolgáltatások helyi fenntartásában (Keller 2020; Keller, Virág 2019a, b). Más esetekben vagy a megvalósított fejlesztési beavatkozást finanszírozták állami forrásokból, vagy – ahogy az informális lakhatási helyzetek törvényesítését célzó feketehalmi példa mutatja – magát az akciót kezdeményezte kormányzati szerv (Hossu, Vincze 2019).

A helyi hatóságoknak is változatos szerepük lehet a közérdekű szolgáltatások szervezésében és fejlesztésében – erről nemzeti szinten jogszabályok is rendelkeznek. Ugyanakkor, a helyi önkormányzatok gyakran jelentik a helyi hangot a közérdekű szolgáltatások fejlesztésének tervezése és megvalósítása során. Ez elsősorban azt jelenti, hogy e szereplők széles körű mandátummal rendelkezve, változatos feladatkörökben képviselik a beavatkozások különböző fázisai (finanszírozás, koordináció, közvetítő és technikai szerep, adminisztráció, disszemináció stb.) során a helyi politikai akaratot (Jelinek, Virág 2019; Hossu, Vincze 2019). A helyi hatóságok különböző tevékenységei mellett az érintett községek és városok polgármestereinek kötelező feladatokon túli szerepe (támogató, propagáló szerepkör stb.) is fontos ezekben a folyamatokban, mint például a brzeziny-i szociális szövetség esetében, amelynek életre hívását a helyi polgármester kezdeményezte (Jeziorska-Biel et al. 2019).

Ahogy az Encsi járás gyermekgondozási szolgáltatásokkal kapcsolatos fejlesztési kísérletei mutatják, a helyi önkormányzatok intézményfenntartó (és -fejlesztő) szerepe csökkenhet a központi kormányzat centralizációs törekvései nyomán (Keller 2020; Keller, Virág 2019a, b). A Gyerekesély program példája viszont azt is mutatja, hogy a helyi hatóságok és helyi kormányzati szereplők által képviselt „helyi hang” szintén aszimmetrikus módon jeleníti meg az aspirációkat a közérdekű szolgáltatások helyi alapú fejlesztésében, ha emellett nem jelennek meg a civil társadalom (lakosság, civil szervezetek) érdekeltségei a fejlesztési elképzelésekben. A łódzi részvételi költségvetés példája viszont egy olyan alulról építkező akciót mutat be, amelyen keresztül a helyi lakosok rendelkezhetnek a város költségvetésének egy része fölött egy, a polgármesterrel és a városi tanáccsal létrehozott társadalmi szerződés keretei között (Dmochowska-Dudek et al. 2019).

A vizsgált esetek jó részében a közérdekű szolgáltatások helyi szintű biztosításában, illetve a hozzájuk kapcsolódó fejlesztések megvalósításában helyi közin-

tézmények, civil és más szervezetek is részt vállaltak, így ezeknek is kulcsszerepe lehet különböző szolgáltatási feladatok ellátásában (Jelinek, Virág 2019; Keller 2020; Keller, Virág 2019a, b, 2021a, b; Virág, Jelinek 2019). A lengyel Brzeziny esetében a szociális szövetkezet egyszerre egy fejlesztési beavatkozás tárgya és egy szolgáltató egység hulladékfeldolgozási, közterületfenntartási, építési és javítási tevékenységével (Jeziorska-Biel et al. 2019). Ezeket a feladatokat korábban a városon kívülről érkező vállalkozások végezték. Jelenleg a szövetkezet egyik fő tagja a város maga, amely a szervezeten keresztül számos alapvető szolgáltatást és foglalkoztatási lehetőséget biztosít a lakosság számára.

Egyes helyi közintézményeknek vagy helyi képvisellel bíró, kormányzati támogatást élvező civil szervezeteknek – magas helyi beágyazottságuknak és lobbitevékenységüknek köszönhetően – kulcsszerepük van a közérdekű szolgáltatások fejlesztése során a tervezésben, a projekt menedzselésében és koordinálásában vagy éppen annak propagálásában (Jelinek, Virág 2019; Virág, Jelinek 2019). Ezek (mint pl. a Gyerekesély programiroda az Encs kistérségi többcélú társulás szervezeten belül, vagy a Magyar Máltai Szeretetszolgálat – gyakran csak „Málta”) maguk is részt vesznek szolgáltató feladatok ellátásában, például a szociális segítségnyújtásban, beleértve a családalapú szociális munkát is (Jelinek, Virág 2019, Virág, Jelinek 2019; Keller, Virág 2019a, b).

A „Málta” példája azt mutatja, hogy egyes szereplők esetenként túllépi eredeti hatáskörüket a szolgáltatások biztosítása kapcsán. A György-telepi (Pécs) szociális lakhatási beavatkozások esetében a „Málta” – amelynek eleve koordinációs szerepe volt a magyarországi roma stratégia (Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia) megvalósításában – informálisan egyfajta „árnyékhatóságként” lépett fel, átvéve bizonyos városi szolgáltató feladatokat az önkormányzattól (Jelinek, Virág 2019; Keller, Virág 2021b; Virág, Jelinek 2019). A Gyerekesély programban is kulcsszerepet játszó „Málta” jogkörébe tartozott a helyi programok tartalmi felépítésének meghatározása, ami a helyi alapú megoldások alkalmazása ellen hatott (Keller, Virág 2019a, b, 2021a).

Ezek a sok esetben aszimmetrikus erőviszonyok a helyi szereplők együttműködéseiben számos problémához is vezettek. Pécsen például egy alulról szerveződő roma civil szervezet – oktatási és kulturális programok biztosításával és a helyi (roma) nézőpontok (érdekek) helyi fejlesztésekben történő megjelenítésével – eredetileg fontos szereppel rendelkezett. Azonban a kisebb intézményi kapacitái miatt a közérdekű szociális szolgáltatások (szociális lakhatás és segítségnyújtás) fejlesztését célzó projektekben partvonalra került a döntéshozatali folyamatban (Jelinek, Virág 2019). Hasonló aszimmetriákat jeleztek a lakhatási kihívásokkal foglalkozó romániai esetek is. Itt a résztvevő civil szervezeteknek általában közvetítő szerepe volt a megvalósított kezdeményezések és a projekt más szereplői között, de tevékenységük nem tudta biztosítani, hogy az érintett közösségek valódi résztvevői, és ne csak járulékos szereplői legyenek e szolgáltatásfejlesztési beavatkozásoknak. Kolozsváron egy pataréti roma egyesület része

volt ugyan a deszegregációs projektcsoporthoz (elsősorban a lakosság felé mutató hitelesség érdekében), ugyanakkor csak kevés témában tudott fellépni, és akkor is csak az érintett közösségnek egy kisebb részét képviselte (Bădiță, Vincze 2019; Bădiță, Vincze, Hossu 2019). Feketehalmon pedig nem egy helyi, hanem egy másik, közeli településről származó roma civil szervezet kezdeményezte az informális lakhatási helyzet törvényesítését a vizsgált területen, ami a helyi legitimitás szempontjából vet föl kérdéseket (Hossu, Vincze 2019; Vincze 2021).

Igazságos szolgáltatások vagy újratermelő egyenlőtlenségek?

A közérdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos szakpolitikai anyagok és közlemények (pl. EC 1996, 2003) csupán irányelveket nyújtanak ezek szerepének értelmezéséhez a kohéziós célok és a térbeli igazságosság elősegítése érdekében. Empirikus visszacsatolást nyújt viszont, ha a tanulmányban elemzett eseteket olyan szemzőből is megvizsgáljuk, hogy a megvalósított szolgáltatási fókuszú fejlesztések mennyiben járultak hozzá valójában a térbeli igazságosság előremozdításához az adott helyen, és mi okozhatta azt, ha adott beavatkozás mégis inkább az egyenlőtlenségek újratermelésének irányába hatott.

A vizsgált szolgáltatásokhoz kapcsolódó és infrastrukturális fejlesztésekre általánosan érvényes, hogy bár számos közvetlen, rövid távú eredményt értek el ezek a beavatkozások az egyenlőtlenségek csökkentése és a társadalmi integráció területén, hosszú távú hatásuk megkérdőjelezhető a fejlesztések időbeli és térbeli kontextusát is értelmezve (fenntartás kérdése a projekt lejárta után, térségi beágyazottság dilemmái). Ebből a szempontból tartósabb a siker a lengyelországi Brzeziny-ben, ahol a nemcsak egy határozott időre szóló formában működtetett szociális szövetkezet kedvező változásokat eredményezett a városi közterek használatában, és foglalkoztatási lehetőségek biztosításán keresztül segítette a bevont marginalizált pozíciójú lakosok reintegrációját (Jeziorska-Biel et al. 2019). A György-telepi (Pécs) szociális városrehabilitációs projektek jelentős mértékben járultak hozzá a területen élők életkörülményeinek javításához (Jelinek, Virág 2019; Keller, Virág 2021b; Virág, Jelinek 2019). Ugyanakkor a helyi városfejlesztés elsősorban a nagy volumenű, városi szintű projektek megvalósulására fókuszált. Így – ha összevetjük a mintaterület helyzetét Pécs egészével – az elhalasztott fejlesztések és a gazdasági válság hatásai a területi és társadalmi egyenlőtlenségek növekedéséhez, az igazságtalan társadalmi és térbeli helyzetek újratermeléséhez vezettek (Keller, Virág 2021a, b). A lakhatási kihívásokhoz kapcsolódó romániai kezdeményezések eredményei szintén kétségesek. A kedvezményezettek aránya – a lakosság vagy a projekt pénzügyi korlátjai miatt – ezekben a marginalizált közösségekben alacsony (10% körüli) maradt. Így a fejlesztési akciók nem tudtak valószínű és széles körű hatást kifejteni az életkörülmények javítása terén (Bădiță, Vincze 2019; Bădiță, Vincze, Hossu 2019; Hossu, Vincze 2019; Vincze 2021).

A Gyerekesély program is csak időleges és részleges eredményeket tudott elérni a gyermekjóléti és -gondozási szolgáltatások elérésének és minőségének javításában. Az intézményi gyakorlatok fejlődése híján a társadalmi és területi egyenlőtlenségek nem csökkentek a járás területén (Keller 2020; Keller, Virág 2019a, b). A vizsgált beavatkozások közvetlen eredményeit jelentő, ideiglenesen támogatott szolgáltatások (szociális segítségnyújtás, oktatás, egészségügyi ellátás) és foglalkoztatási lehetőségek a programok lezárulása után megszűntek vagy jelentéktelenné váltak. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy ezek a projektek nagyrészt külső források (EU, Norvég Alap) bevonásától függtek, és nem rendelkeztek megfelelő pénzügyi lehetőségekkel a szolgáltatások további fenntartásához. Ugyanakkor, a vizsgált kezdeményezések egy tanulási folyamat lépéseinek is tekinthetők a szolgáltatások biztosítása és helyi alapú fejlesztése szempontjából (Bădiță, Vincze 2019; Bădiță, Vincze, Hossu 2019; Hossu, Vincze 2019; Vincze 2021).

A pénzügyi okok mellett a szolgáltatásszervezés helyi gyakorlatai és a beavatkozások megvalósításának módjai is felelősek a térbeli igazságosság előmozdítása terén mutatkozó sikertelenségért. E tényezők közül a fejlesztések megvalósításának mikéntjével kapcsolatos transzparencia és a hatékony koordináció hiánya jellemzett több esetet, de a fejlesztések célcsoportjait jelentő lakossági csoportokat és a megvalósításban résztvevő partneri kört érintő vitatható intézményi gyakorlatok is előfordultak a vizsgált kezdeményezésekben. György-telepen (Pécs) a szociális lakhatással kapcsolatos fenntartói és menedzsmenttevékenység átláthatatlansága jelentett ilyen korlátozó tényezőt a városrehabilitációs beavatkozások kedvező hatásainak érvényesülésében (Jelinek, Virág 2019; Virág, Jelinek 2019). A megvalósítás és a transzparencia hiányosságai (elégtelen kommunikáció a résztvevők között, alacsony lakossági részvétel, a hatékony koordináció hiánya, pénzügyi követelések a kedvezményezettekkel szemben) szintén problémát jelentettek a feketehalmi informális lakhatási helyzet törvényesítése során, aminek következtében ez a kezdeményezés az érintett közösség tagjai közötti egyenlőtlenségek új formáinak megjelenéséhez vezetett (Bădiță, Vincze, Hossu 2019; Hossu, Vincze 2019). Koordinációs gondok és vitatható intézményi gyakorlatok (átfedő szerepkörök, a helyi közösségek kiszorítása a döntéshozatalból, a beavatkozás lakhatási elemének késlekedése) a pataréti (Kolozsvár) deszegregációs projektet is gátolták abban, hogy hatékonyan tudja csökkenteni a területi egyenlőtlenségeket (Bădiță, Vincze 2019; Vincze 2021).

A közérdekű szolgáltatásokkal kapcsolatban elemzett RELOCAL esettanulmányokban az igazságtalan térbeli-társadalmi helyzetek fennmaradásának egyik legfontosabb oka a helyi szereplők közötti függőségi viszonyok és egyes központi szereplők domináns helyzete voltak, amelyek aszimmetrikus erőviszonyokat hoztak létre a társadalmi csoportok és terek között (Madanipour et al. 2017). Az egyenlőtlen hatalmi helyzetekből adódó feszültségek egyes területek, partneri csoportok, és – mindenekelőtt – a szolgáltatások fejlesztésében leginkább érintett lakosság kiszorításával jártak a kezdeményezések megvalósítása során, így ezek-

nek kevés ráhatásuk volt a fejlesztésekre. Az Encsi járás gyermekgondozási szolgáltatásai kapcsán elmondható, hogy a kisebb falvak kedvezőtlen helyzetben vannak a mikrotérségi központokkal szemben, míg utóbbiak szintén nagymértékben függenek a központi államtól (Keller 2020; Keller, Virág 2019a, b). Emellett a helyi önkormányzatok domináns szerepe a helyi fejlesztésben a versengő elképzelések hiányához vezetett, ami a marginalizált csoportok képviselőinek elmaradását eredményezte a fejlesztések tervezésében és a célok meghatározásában (még ha formálisan történt is velük konzultáció). Ez a gyakorlat gátolja e közösségek tagjait abban, hogy aktívan gyakorolják képességeiket az igazságosabb társadalomért zajló küzdelemben, és ne csak passzív kedvezményezettek maradjanak (Calleja 2015; Madanipour et al. 2017; Sen 1999, 2009). Ugyanez a probléma a romániai esetek kapcsán is felmerült (Bădiță, Vincze 2019; Bădiță, Vincze, Hossu 2019; Hossu, Vincze 2019). A brzeziny-i szociális szövetkezet esetében a helyi hatóságokkal való szoros kapcsolat és a városi önkormányzat vezető szerepe előnyös sajátosságként jelent meg (Jeziorska-Biel et al. 2019). Viszont a polgármester és a szövetkezet vezetőjének szerepéhez kapcsolódó „helyi hős” narratíva, illetve a szociális szövetkezet és a helyi önkormányzat közötti többszörös függőségi helyzet árnyalja ezt a viszonyrendszert.

A kolozsvári deszegregációs programot különös mértékben érintették az aszimmetrikus erőviszonyokból adódó problémák. A helyi önkormányzat nem nyújtott valódi hozzáférést a szociális lakhatási lehetőségekhez a pataréti marginalizált helyzetű népesség számára, hanem kiszervezte a problémát nemzetközi donorok által finanszírozott projektekbe. Ezen felül maga a helyi önkormányzat ugyan nem vett részt a projekt megvalósításában, viszont az önkormányzati társulásban betöltött domináns szerepén keresztül mégis döntő befolyása volt a pataréti szegregált területről környező településekre irányuló áttelepítésekre (Bădiță, Vincze 2019). A György-telepi (Pécs) szociális lakhatási fejlesztési program sikereesebb volt e tekintetben, hiszen az itt megvalósított kezdeményezések – a (program során képzett és alkalmazott) helyi lakosok részvételén, a célok kollektív formában történő meghatározásán, illetve helyi források és önkéntes munka alkalmazásán keresztül – helyi kapacitásokra építettek (Jelinek, Virág 2019; Virág, Jelinek 2019).

A György-telep kapcsán, de a pataréti (Kolozsvár) deszegregációs projekt esetében is elmondható, hogy a szociális lakhatási kezdeményezések megvalósítása során a szegregált területek korábbi lakóinak integrált környezetbe történő áthelyezése az igazságtalanságok újratermelésének kulcseleme volt (Bădiță, Vincze 2019; Bădiță, Vincze, Hossu 2019; Jelinek, Virág 2019; Keller, Virág 2021a, b). Míg azonban az áthelyezések gyakorlata részben az érintett családok preferenciáit követte (pl. a rokonok kötelező megtartása), a döntéshozásban és projektmegvalósításban érintett főbb szereplők (pl. Pécs város vagy a Kolozsvár környéki önkormányzati társulás) akarata meghatározóbb volt ezek lebonyolításában. Ennek eredményeképp – a növekvő megélhetési költségek mellett – a kedvezményezett lakosok áthelyezése az egyéni szociális problémák megoldását sem segítette.

Miközben a helyi szükségletekre és preferenciákra épülő fejlesztési logika érvényesítése – például a Barca-riport szerint (Barca 2009) – hangsúlyos szerepet kap az EU kohéziós politikai ajánlásai között, a vizsgált esetek tanulságai alapján a közérdekű szolgáltatásokat érintő fejlesztési programok e szempontokat sok esetben nélkülöző keretfeltételei többször méltánytalan megoldásokhoz vezetnek. Különösen a kedvezményezettek kiválasztásának egyenlőtlen (vagy túl szűkre szabott) szempontjai, illetve az egyes összetevők rugalmatlansága a projektalapú fejlesztésekben azok a tényezők, amelyek a vizsgált esetekben a kezdeményezések igazságos megvalósulását korlátozó tényezőkként azonosíthatók. A földi részvételi költségvetési program forráselosztási mechanizmusai nagyrészt normatív kritériumokon alapulnak (lakosok száma, kerületek közötti kötött arányok) (Dmochowska-Dudek et al. 2019), ami nem mindig tükrözi a helyi igények árnyaltabb szempontjait. A lakhatási célú beavatkozások több esetben eltérő logikával, több fordulóban valósultak meg, ami szelektív és igazságtalan gyakorlatokhoz vezetett, többek közt a célcsoportok szűkre szabása miatt (Hossu, Vincze 2019; Jelinek, Virág 2019). Ilyen körülmények között a megvalósítás rugalmassága kulcsfontosságú tényező. Például a kolozsvári deszegregációs program esetében a projektcélok és -elemek módosítása lehetővé tette, hogy a projekt a lehetőségek talaján maradjon (Bădiță, Vincze 2019). A vizsgált kezdeményezésekben ugyanakkor jellemző a kötelező elemek és bürokratikus szabályozás szerepe, illetve a korlátozott rugalmasság a megvalósítás során, amit a célok meghatározásában és a közérdekű szolgáltatások fejlesztésének helyi eszközeiben érvényesülő központi kormányzati kontroll eredményezett. Ez a kezdeményezések megvalósításában olyan igazságtalan intézményi gyakorlatokhoz és elosztási mechanizmusokhoz vezetett, amelyek a helyi alapú fejlesztési logika alkalmazásának hatékonyságát gyengítették (Hossu, Vincze 2019; Keller 2020; Keller, Virág 2019a, b; Vincze 2021).

Összegzés

Jelen tanulmány a térbeli igazságosság elméletének és a közérdekű szolgáltatások fenntartási elveinek egy lehetséges kapcsolódási módját mutatja be. A társadalomtudományok által értelmezett igazságosság politikai és morálfilozófiában gyökerező alapelvei, illetve a közérdekű szolgáltatások ideája által kinyilvánított, európai uniós közösségi irányelv által megalapozott értékek is az Európai Szociális Modell és (területi) kohézió felé mutatva kerültek az EU szakpolitikai érdeklődésének középpontjába. A közérdekű szolgáltatások igazságos ellátására irányuló – elosztási mechanizmusokon, illetve szolgáltató intézmények működési gyakorlatain keresztül érvényesülő – törekvések támogathatják a társadalmi fenntarthatóságot és szolidaritást, hozzájárulhatnak a szolgáltatások meglétében, elérhetőségében, megfizethetőségében vagy minőségében mutatkozó társadalmi-térbeli egyenlőtlenségek mérsékléséhez. Ez a folyamat azonban nem

mindig sikeres, hiszen a közérdekű szolgáltatások fejlesztésének módjai gyakran maguk is kiindulópontjai a területi egyenlőtlenségek újratermelésének.

Az írásban elemzett esettanulmányok olyan, szolgáltatásokhoz köthető kihívásokat azonosítanak, amelyek a fizikai infrastruktúra egyes elemeihez, illetve az ellátórendszerek és intézmények kapacitásainak hiányosságaihoz is kapcsolódnak. Ezek a hátrányok ritkán jelennek meg csak magukban, így egymásra épülve járulnak hozzá az igazságtalan társadalmi és gazdasági helyzetek fennmaradásához. A közérdekű szolgáltatásokhoz kapcsolódó hiányosságok nemcsak anyagi szempontból termelik újra az egyenlőtlenségeket, de gyakran vezetnek az érintett közösségek kirekesztéséhez és stigmatizációjához is.

A szolgáltatások fejlesztésében és biztosításában részt vevő cselekvői csoportok szerepértelmezésének egyik alapvető szempontja a különböző területi struktúrákhoz kapcsolódó pozíciójuk. Nemzetközi (donor) szervezetek, nemzeti kormányok és helyi hatóságok gyakran rendelkeznek a pénzügyi és fejlesztési források fölött, és alakítják a szolgáltató intézmények működési gyakorlatait. Ez a közöttük és más támogató szervezetek (pl. társulások, NGO-k) között fennálló erőviszonyokat is alakítja. Az aszimmetrikus erőviszonyokból adódó hátrányoknak ugyanakkor a fejlesztési kezdeményezések kedvezményezettjei a leginkább kitettek, akik viszont ritkán tudnak valódi döntéshozatali szereplőkké válni.

A közérdekű szolgáltatások problémakörének e sajátosságaira fókuszálva a tanulmány azt vizsgálja, hogy miként járulnak hozzá a közérdekű szolgáltatások a térbeli igazságosság céljainak teljesüléséhez. A RELOCAL esettanulmányokon keresztül elemzett fejlesztési beavatkozások kettős képet mutatnak e projektek sikerét illetően. Míg a különböző (pl. lakhatási, oktatási) kezdeményezések hozzájárulhatnak a kedvezményezettek szociális helyzetének és életkörülményeinek javulásához, az eredményeket gyakran maguk a programok keretei (időzítés, fenntarthatóság, szigorú szabályozás) korlátozzák. A fejlesztési projektek megvalósítása során alkalmazott különféle helyi gyakorlatok, valamint az intézményrendszerek működésmódja a szolgáltatások fenntartásában (a koordináció, az elszámoltathatóság, a transzparencia hiánya, szelektivitás stb.) szintén vezethetnek olyan méltánytalan helyzetekhez, amelyek a térbeli igazságosság érvényesülése ellen hatnak. A vizsgált esetek ugyanakkor még jelenleg is megvalósítás alatt álló beavatkozások, vagy olyan tanulási folyamat részének tekinthető kezdeményezések, amelynek célja, hogy igazságosabbá tegyék a közérdekű szolgáltatások jövőbeli fejlesztését és ellátását.

Köszönetnyilvánítás

A tanulmány a RELOCAL (Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development) H2020 kutatás keretében készült (No. of Grant Agreement 727097).

This work was supported by the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No. 727097, project RELOCAL (Resituating the local in cohesion and territorial development), 2016 – 2021.

Irodalom

- Andreotti, A., Mingione, E., Polizzi, E. (2012): Local welfare systems: A challenge for social cohesion. *Urban Studies*, 9., 1925–1940. <https://doi.org/10.1177/0042098012444884>
- Bădiță, C., Vincze, E. (2019): The Pata Cluj project. Residential desegregation of the landfill area of Cluj-Napoca, Romania. *RELOCAL Case Study*. N°25/33. University of Eastern Finland, Joensuu
- Barca, F. (2009): *An agenda for reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy
- Bell, D., Davoudi, S. (2016): Understanding Justice and Fairness in and of the City. In: Davoudi, S., Bell, D. (eds.): *Justice and Fairness in the City*. Policy Press, Bristol, 1–20. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447318385.001.0001>
- Breuer, I. A., Milbert, A. (2013): Services of General Interests Indicators: Methodological Aspects and Findings. *Europa XXI*, 23., 29–46. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2013.23.2>
- Calleja, A. (2015): *Unleashing Social Justice through EU Public Procurement*. Routledge, Abingdon
- Connelly, S., Bradley, K. (2004): *Spatial justice, European spatial policy and the case of polycentric development*. Paper for the ECPR Workshop on “European Spatial Politics or Spatial Policy for Europe?”, 13–18 April 2004, Uppsala, Sweden
- Czirfusz, M. (2021): The concept of solidarity in cohesion policies of the European Union and Hungary. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 5., 919–937. <https://doi.org/10.1177/2399654420971636>
- Dmochowska-Dudek, K., Napierała, T., Tobiasz-Lis, P., Wójcik, M. (2019): The participatory budget for Lodz, Poland. *RELOCAL Case Study*. N°21/33. University of Eastern Finland, Joensuu
- EAPN Services Group (2007): *Services of General Interest: Glossary and Terms Explained*. EAPN, Brussels
- European Economic and Social Committee (EESC) (2007): *Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union* (COM(2006) 177 final), 2007/C 161/22
- Esping-Andersen, G. (1989): The Three Political Economies of the Welfare State. *Canadian Review of Sociology/Revue Canadienne de Sociologie*, 1., 10–36.
- ESPON (2011): *EDORA – European Development Opportunities in Rural Areas*. Final Report. ESPON Applied Research 2013/1/2. ESPON, Luxembourg
- ESPON (2013a): *SeGI – Indicators and perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development*. Final Report. ESPON Applied Research 2013/1/16. ESPON, Luxembourg
- ESPON (2013b): *Services of General Interest*. ESPON Evidence Brief. ESPON, Luxembourg
- ESPON (2017): *PROFECY – Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe*. Final Report. ESPON Applied Research. ESPON, Luxembourg
- European Commission (EC) (1993): *Green Paper – European Social Policy – Options for The Union*. COM(93) 551 final, Brussels
- European Commission (EC) (1994): *European Social Policy – A Way Forward for the Union. A White Paper*. Part A. COM(94) 333 final, Brussels
- European Commission (EC) (1996): Services of General Interest in Europe. *Official Journal of the European Communities*, 96 /C 281/03, Brussels
- European Commission (EC) (2003): *Green Paper on Services of General Interest*. COM(2003) 270 final, Brussels
- European Commission (EC) (2004): *A new partnership for cohesion – convergence, competitiveness, cooperation: Third Report on Economic and Social Cohesion*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- European Commission (EC) (2006): *Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union*. COM(2006) 177 final, Brussels
- Faludi, A. (2007): Territorial cohesion policy and the European Model of Society. *European Planning Studies*, 4., 567–583. <https://doi.org/10.1080/09654310701232079>
- Gruber, E., Rauhut, D. (2016): *Spatial Justice and the Welfare State: SGI Provision in Peripheral Austria and Sweden*. A paper prepared for the Regional Studies Association’s European Conference, 3–6 April 2016 in Graz, Austria

- Hossu, I. E., Vincze, E. (2019): Mălin-Codlea. Legalization of an informal settlement in Braşov county, Romania. *RELOCAL Case Study*. N°27/33. University of Eastern Finland, Joensuu
- Humer, A. (2014): Researching Social Services of General Interest: an Analytical Framework Derived from Underlying Policy Systems. *European Spatial Research and Policy*, 1., 65–82. <https://doi.org/10.2478/esrp-2014-0006>
- Humer, A., Palma, P. (2013): The provision of services of general interest in Europe: regional indices and types explained by socio-economic and territorial conditions. *Europa XXI*, 23., 85–104. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2013.23.5>
- Humer, A., Rauhut, D., Marques da Costa, N. (2013): European types of political and territorial organisation of social services of general interest. *Romanian Journal of Regional Science*, Special Issue, 142–164.
- Jelinek, Cs., Virág, T. (2019): György-telep. Ten Years of Urban Regeneration in a Poor Neighbourhood, Hungary. *RELOCAL Case Study*. N°14/33. University of Eastern Finland, Joensuu
- Jeziorska-Biel, P., Janiszewska, A., Wójcik, M., Dmochowska-Dudek, K., Tobiasz-Lis, P., Napierała, T. (2019): Communal service. A social cooperative as part of a local revitalisation program in Brzeziny, Poland. *RELOCAL Case Study*. N°22/33. University of Eastern Finland, Joensuu
- Keller J. (2020): „Csepp a tengerben” – Gyerekesély program az Encsi kistérségben/járásban avagy a helyi adottságokra építő fejlesztések lehetőségei. *Tér és Társadalom*, 4., 45–70. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3309>
- Keller, J., Virág, T. (2019a): Give Kids a Chance: Spatial Injustice of Child Welfare at the Peripheries. The Case of Encs, Hungary. *RELOCAL Case Study*. N° 13/33. University of Eastern Finland, Joensuu
- Keller, J., Virág, T. (2019b): Possibilities and constraints of place-based development projects to temper hierarchical dependencies in a deprived neighbourhood. *Justice spatiale / Spatial justice*, 10., 1–22.
- Keller, J., Virág, T. (2021a): Drop in the sea or catalyst for change: diverse effects of the place-based approach in Europe. *European Planning Studies*, <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1928047>
- Keller J., Virág T. (2021b): Intézményi környezet és fejlesztések: elköteleződések szabta lehetőségek a telepprogramok megvalósításában. *Tér és Társadalom*, 4., 190–214. <https://doi.org/10.17649/TET.35.4.3371>
- Littke, H., Rauhut, D. (2013): Minimum levels of services of general interest – What fundamental rights do individuals and enterprises have? *Europa XXI*, 23., 47–68. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2013.23.3>
- Madanipour, A., Shucksmith, M., Talbot, H., Crawford, J. (2017): *Deliverable 1.1. Conceptual Framework for the Project*, RELOCAL – Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development. University of Eastern Finland, Joensuu
- Milbert, A., Breuer, I. M.; Rosik, P., Stępnia, M., Velasco, X. (2013): Accessibility of Services of General Interest in Europe. *Romanian Journal of Regional Science*, 7., 37–65.
- Muscar Benasayag, E. F. (2007): *Las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y su relación con los equipamientos: salud y educación*. In: del Caz Enjuto, R., Rodríguez, M. (eds.): Informe de Valladolid 2006. Universidad de Valladolid, Valladolid, 81–87.
- Nadin, V., Stead, D. (2008): European spatial planning systems, social models and learning. *disP The Planning Review*, 1., 35–47. <https://doi.org/10.1080/02513625.2008.10557001>
- Neergard, U., Szyszczak, E., van de Gronden, J. W., Krajewski, M. (2013): Introduction. In: Neergard, U., Szyszczak, E., van de Gronden, J. W., Krajewski, M. (eds.): *Social Services of General Interest in the EU*. T.M.C. Asser Press, The Hague, 3–24.
- Noguera, J., Ferrandis, M. (2014): Accessibility and provision of services of general interest in rural areas of the European Union. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 64., 489–493.
- Noguera-Tur, J., del Mar García-García, M., Veloso-Pérez, E., Lüickenkötter, J. (2009): Review of Current Situation and Trends: Access to services of general interest. *EDORA Working Paper*, No. 6.
- Opp, S. (2017): The forgotten pillar: a definition for the measurement of social sustainability in American cities. *Local Environment*, 3., 286–305. <https://doi.org/10.1080/13549839.2016.1195800>
- Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts
- Sen, A. (1999): *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford
- Sen, A. (2009): *The Idea of Justice*. Penguin Books, London

- Świątek, D., Komornicki, T., Siłka, P. (2013): Services of general interest: empirical evidence from case studies of the SEGI project. *Europa XXI*, 23., 105–130. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2013.23.6>
- United Nations (UN) (2006): *Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations*. United Nations, New York
- Vaughan-Whitehead, D. (2015): The European Social Model in times of crisis: An overview. In: Vaughan-Whitehead, D. (ed.): *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing its Soul?* Edward Elgar, Cheltenham, 1–65.
- Vincze, E. (2021): Manifestations of spatial injustice and institutional practices reproducing them. A view on neoliberal spatial planning regime creating territorial unevenness in Romania. *Tér és Társadalom*, 4., 60–75. <https://doi.org/10.17649/TET.35.4.3367>
- Vincze, E., Bădiță, C., Hossu, I. E. (2019): Incomplete housing justice in Romania under neoliberal rule. *Justice spatiale / Spatial justice*, 10., 1–32.
- Virág, T., Jelinek, Cs. (2019): Development brokers and place-based projects in deprived urban neighbourhoods: the case of Pécs, Hungary. *Justice spatiale / Spatial justice*, 10., 1–22.
- Weck, S., Kamuf, V. (2020): *Comparative case study research in RELOCAL: An overview on the methodology*. Part of RELOCAL Deliverable 6.4. ILS – Research Institute for Regional and Urban Development /, Dortmund / University of Eastern Finland, Joensuu
- Weck, S., Kamuf, V., Matzke, F. (2020): *Situating the RELOCAL cases. Deliverable 6.4 cross-comparative analysis of country perspectives on spatial justice*. ILS – Research Institute for Regional and Urban Development, Dortmund / University of Eastern Finland, Joensuu