

RITÓ EVELIN<sup>1</sup>

# ÚTTÖRŐ MEGOLDÁS VAGY FANCY HÍVÓSZÓ? AMIT A TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL RŐL TUDNI ÉRDEMES

## 1. Bevezető gondolatok

A XX. századot nagy valószínűséggel az emberiség történetének egyik legjelentősebb korszakváltozásaként fogják majd emlegetni a globalizáció és a digitalizáció eredményeképp. Az új típusú információs, digitalizációs korszak hatással van az államigazgatásra, ezen belül a helyi önkormányzatok működésére is. A digitális átalakulás, az urbanizáció, a globalizáció és az átalakuló társadalmi igények egyaránt olyan nehézségeket jelentenek a helyi önkormányzatok számára, amelyek a meglévő társadalmi és jogi berendezkedés alapjait változtathatják meg.

Az említett külső tényezők rákényszerítik a helyi önkormányzatokat arra, hogy az infokommunikációs technológia terjedésével párhuzamosan felmerülő új helyzettel, akár problémákkal is szembenézzenek. A legtöbb esetben a kérdés az, hogy a változásra nehézségként vagy lehetőségként tekintünk. A településfejlesztés Magyarországon alapvetően a helyi önkormányzatok és a központi közigazgatás, mindenekelőtt a kormány közös feladata. A településfejlesztés mint folyamat számos szereplő részvételét kívánja meg, amely esetében megfigyelhető a digitalizáció erőteljes hatása is. Ez a tendencia azt eredményezte, hogy a településfejlesztés szerepe egyre növekszik, viszont ezzel arányosan nagyobb kihívást a települések irányítása, valamint az igazgatási tevékenységek ellátása. Jelen tanulmány a településfejlesztés és a helyi közösség kapcsolatát helyezi a középpontba, kifejezetten elméleti és dogmatikai oldalról megközelítve a választott kutatási témát.

## 2. A társadalmi részvétel eszközei és intézményei

Azt láthatjuk, hogy az új típusú kapcsolatok eredményeként és az Európai Unió által elvárt partnerségi elv átültetésével, az államigazgatás kizárólag abban az esetben tud majd működni, ha képes lesz szakítani az eddig bevett szokásokkal, elvekkkel, és hajlandó nyitni az együttműködés, a participáció elve felé, amely az információs kor társadalmi változásainak hatására került a középpontba.

Ennek az egyik nemzetközileg is elismert eszköze a strukturált párbeszéd rendszere, amely garanciát adott arra, hogy a már fennálló alkotmányos rend mellett lehetőséget biztosítsanak arra, hogy intézményesített keretek között a helyi közösségek is bevonásra kerüljenek a döntések előkészítésébe, illetve a végrehajtás ellenőrzésébe.

A gyakorlati tapasztalatok alapján a legtöbb esetben írásos formában állapodnak meg a helyi közösségek a helyi önkormányzatokkal, azonban ez a megállapodás önmagában nem elegendő, hiszen szükséges még mellé, hogy a helyi önkormányzat választott testülete szavazással elfogadja azt.

A társadalmi részvétel, társadalmi bevonás – értelmezésében – az angol „public participation” fogalmával jelenik meg, ahol a döntéshozók egyértelmű célja, hogy a helyi közösségek egészével szoros együttműködést valósítsanak meg az igazgatási tevékenységek ellátása érdekében. A településfejlesztéssel való kapcsolat szempontjából vizsgálva kiemelendő a döntéshozók és a helyi közösség között egy szorosabb kapcsolat létrehozása, amely által meghatározott keretek között bele lehet szólni a mindennapi történésekbe és aktívan közreműködni a városfejlesztési folyamatokban.

### 2.1. A társadalmi részvétel szintjei

A részvételnek különböző szintjeit nevesíthetjük, amelyeket a legtöbb esetben négy különböző fokozatba sorolnak.

A részvétel mint lehetőség több szinten megjelenhet, amely meghatározó a település működése szempontjából, hiszen a tájékoztatástól kezdődően, egészen az öngazgatás megvalósulásáig széles skálán mozog a tartalmát tekintve a közösség településfejlesztési feladatokba történő bevonása.<sup>2</sup>

A következőkben az 1996-os United Nation Capital Development Fund keretében Pretty által meghatározott részvételi modellen, részvételi létrán keresztül szemléltetem az egyes szintek közötti különbségeket:

1. Manipuláció: lényegében nem valósul meg részvétel, csak a beavatkozás lehetősége.
2. Informálás: érintett szereplők tájékoztatása.
3. Konzultáció: a közösség kérdéseket kap az önkormányzattól, amelyre válaszolhat, lényegében lehetőséget biztosít a véleményük megosztására.
4. Kivitelezés: érintett szereplők csoportokat alkotva végzik tevékenységüket.
5. Konszenzusépítés: a közösség interakcióba lép és közösen elemzik az egyes projektek esetleges problémáit és lehetséges megoldásait.
6. Döntéshozatal: a közösség tagjai kollektív döntéseket hoznak.
7. Társulás: tapasztalatcsere a közös cél érdekében, egyenlő-méltó felek között.
8. Öngazgatás: az érintett szereplők kezdeményeznek.<sup>3</sup>

Egy másik megközelítés szerint a legkevésbé intenzív, tehát az első fokozat a tájékoztatás, amelyik lényegében az információhoz való hozzáférést biztosítja, ezzel egy alacsony szintként jelenik meg és a legtöbb esetben azt jelenti, hogy a hatóságok egyoldalú formában információt szolgáltatnak az állampolgárok vagy a közösség egyéb tagjai számára, az interakció ténylegesen nem valósul meg.<sup>4</sup>

Második szint a konzultáció szintje, ahol már a hatóságok interakciót várnak a közösség tagjai részéről, hiszen kikérik a véleményüket bizonyos témákban, esetleges fejlesztési kérdésekben. Ebben a formában a hatóság kezdeményező szerepben jelenik meg, azaz olyan kérdések megtárgyalására kerül sor, amelyet a hatóság lényegesnek ítél meg és a közösség elé tár, vagyis az állampolgárok vagy a közösség egyéb szereplői nem jelölnek meg megtárgyalandó témákat.

A harmadik szint, amely már egy fejlettebb formája a részvételnek, a párbeszéd. Ebben a formában bármelyik fél kezdeményezhet egyeztetést, és egy széles körű együttműködés jelenti az alapját. A párbeszéd feltételezi a kétirányú kommunikációt, amelynek alapja a közös cél. Párbeszéd keretében különböző lehetőségek jelennek meg az eszköztárban, ilyen például a közösségi meghallgatás, vagy a civil szervezetek és a hatóságok közötti találkozók lehetősége.

Az utolsó, legintenzívebb részvételi forma a partnerség. A partnerség alapját az adja, hogy a döntéshozatali folyamat teljes egészében arra épül, hogy a felelősséget megosztják egymás között. Ennek keretében szoros együttműködés valósul meg a hatóságok és a közösség tagjai között, azonban a résztvevők függetlenek maradhatnak és önállóan működhetnek. A partnerségi kapcsolatra gyakorlati példa lehet egy részvételi fórum, vagy például közös döntéshozó testületeknek létrehozása.

### 2.2. A társadalmi részvétel mint fogalom

A részvétellel kapcsolatban számos fogalom jelenik meg a szakirodalomban, mint például az állampolgári részvétel, a közvetlen demokrácia, az aktív állampolgárság és a társadalmi részvétel.

Az állampolgári részvétel esetében már a nevéből következtethetünk arra, hogy középpontjában az állampolgárok állnak, akik melérendeltségi, partneri viszonyban vannak az önkormányzattal. Az állampolgárok szerepét hangsúlyozva, lehetőséget biztosít a döntéshozatalban való részvételre, azzal, hogy a tényleges felelősséget az önkormányzatok vállalják, mivel a döntések meghozatalára is ők jogosultak.<sup>5</sup>

A közvetlen demokrácia keretében a nép közvetlenül hoz döntéseket, képviselői szervek létezése nélkül, szavazás útján vagy jelenlét keretében.<sup>6</sup> Maradva az állampolgár fókuszú felfogásoknál az aktív állampolgárság ismérve egy olyan részvétel, amely részvételt jelent a civil társadalomban, a közösségi és politikai életben. A három legjellemzőbb tulajdonsága, hogy aktív, ami a készségekre, ismeretekre vonatkozik, a második, hogy felelős, azaz a jogaival és kötelességeivel egyaránt tisztában lévő állampolgárokat feltételezi, valamint, hogy demokratikus legyen, vagyis, olyan magatartást kötelesek gyakorolni, ami a demokrácia keretein belül értelmezhető és nem fér bele kirekesztő magatartás.<sup>7</sup>

A társadalmi részvétel pedig egy folyamat, amelynek keretében a ciklus során a különböző települési szereplők (lakosság, érdekvédelmi csoportok, civil szervezetek) közvetlenül részt vesznek a helyi közügyekkel kapcsolatos mérlegelésben, az önkormányzati tervezésben és döntéshozásban. A kialakult szóhasználatban ezen azt értjük, amikor az önkormányzat vagy bármely szereplő kezdeményezésére valamely helyi közügyben aktív kommunikáció indul a megválasztott önkormányzat és más települési szereplők között.

A társadalmi részvétellel kapcsolatos szakirodalom széles körben szabályozza, egymástól nagyon eltérő módon a részvétel fogalmát, és másképp határozza meg azt is, hogy mi nem minősül részvételnek.

ARNSTEIN az állampolgári részvétel körében foglalkozott a részvétel fogalmával. Értelmezésében a részvétel kategorikus kifejezése az állampolgári hatalomnak, ami a hatalom olyan újraelosztása, amely a „nincstelen” állampolgárokat – akik jelenleg ki vannak zárva a politikai és gazdasági folyamatokból – képessé teszi, hogy a jövőben akaratlagosan be legyenek vonva. Ez a fajta megközelítés teljes egészében hatalom létre koncentrál, hiszen az minősül részvételnek, amikor a résztvevők hatalommal rendelkeznek a döntés meghozatalára vagy befolyásolására. Kiemelt szempont, hogy a döntési folyamatok során a döntés jogával hatással legyenek a döntés végeredményére is, tehát érdemben tudják azt befolyásolni, ne csak elmondják a véleményüket, hanem kézzelfogható eredményre is legyen azoknak.<sup>8</sup>

RENN és szerzőtársai megfogalmazása szerint a társadalmi részvétel lényege, hogy különböző fórumok kerüljenek megszervezésre egy-egy döntési vagy problémamegoldási helyzetben, ahol a kormányzati szereplők, az állampolgárok, a vállalati szféra és egyéb civil érintett szereplők aktív kommunikációját biztosítják.<sup>9</sup>

Ebben a definícióban a szerzők rögzítik, hogy pontosan mit tekintenek társadalmi részvételnek, amelybe beleértik a közgyűlést, a fókuszcsoportot, a népszavazást és népi kezdeményezést, a közmeghallgatást, illetve a kérdőíves felméréseket is. A legfőbb szempont, hogy ebben a megközelítésben egy diszkurzív, párbeszédre alapuló folyamat alakuljon ki, ahol kétirányú kommunikáció van az állam és a közösség tagjai között.

Ehhez a megközelítéshez kapcsolom ROWE–FREWER álláspontját, amelyben szintén megjelenik a kommunikáció, azonban élesen elkülönítik a részvételtől. Ennek alapja, hogy a részvétel esetében valódi input szükséges a döntésre vonatkozóan, amennyiben ez nem érvényesül, kizárólag kommunikációról beszélhetünk.

A kommunikációnak három típusát különböztetik meg, amelyben megjelenik az egyirányú, illetve kétirányú kommunikáció is. Az egyirányú kommunikáció egyszerűsített változata, amikor az állami szereplők felől indul a kommunikáció, vagyis az információk megosztása a társadalom tagjai felé, ez a public communication. Szintén egyirányú kommunikációnak minősül, ha a társadalom szereplői a döntéshozók felé tehetnek fel kérdéseket, ezt társadalmi konzultációként, public consultationként nevesíti a szakirodalom. Amennyiben pedig az információ áramlása kétirányú, akkor valószínűleg az a tényleges társadalmi részvétel a public participation.<sup>10</sup>

Fiorino értelmezésében a részvételi folyamatok során négy főbb elvárás jelenik meg:

9. Biztosítani kell a laikusok direkt részvételét a döntések során.
10. Együttműködést kell teremteni a részvételi folyamatok keretében a helyi közösség, valamint az államigazgatás szereplői között.
11. Face to face megbeszéléseket kell biztosítani, ahol érvényesül a személyes részvétel lehetősége.
12. Az állampolgárok vonatkozásában biztosítani kell azt a jogot, hogy a hivatali apparátussal hierarchiában azonos szinten álljanak, és egyenlő módon léphessenek fel a részvétel keretében.<sup>11</sup>

Ahogy már korábban rögzítésre került, a társadalmi részvétel fogalma szorosan kötődik a részvételi demokrácia felfogásához. Ha a részvételi-képviselői demokráciát vizsgáljuk a legfőbb korlátját az jelenti, hogy az állampolgárok számára csak kismértékű politikai beleszólásra ad lehetőséget, és ez is egy meghatározott időintervallumban jelenik meg, különösen a választások időszakában. Ez az, ami a tényleges igazgatási megközelítést erősítette, hiszen egyre inkább megjelent egy olyan fajta igény a közösség részéről, hogy ők is szeretnének közvetlenül beleszólni a saját környezetük alakításába, és nem kizárólag a népszavazások alkalmával, hanem azoktól függetlenül, szélesebb körben.

### 2.3. A társadalmi részvétel intézményei

A részvétel szintjeihez kapcsolódva különböző intézmények jelennek meg, amelyek közül néhányat kiemelve kívánom a részvétel sokszínűségét bemutatni.

Az állampolgári tanács (citizens jury) a közösségi tervezésnek az intézménye, amely keretében a közösség bevonásra kerül a közigazgatási döntéshozatalba akár helyi vagy akár területi vagy központi szinten is.<sup>12</sup>

Másik példa a szomszédsági öngazgatás esete, amelyben a civil szervezetek az önkormányzatokkal együttműködve különböző közszolgáltatási feladatok ellátását vállalják. Lényeges szempont, hogy ebben az esetben a közszolgáltatások, közfeladatok ellátása intézményesített módon, jogszabályi keretek által meghatározott formában történik. Itt említhető még a szomszédsági körök esete is, amely keretében a közszolgáltatások címzettjeit közvetlenül lehet elérni a jelenleginél sokkal hatékonyabb formában, például tanácsadás, tájékoztatás vagy személyi segítség által. Utolsónak pedig az ügyfél chartát emelném ki, amely keretében az önkormányzatok széles körű figyelmet szentelnek az állampolgárok tájékoztatásának, teljesszempontban figyelembe veszik az ügyfelek érdekeit, lehetőséget biztosítanak panasztételére a nem megfelelő szolgáltatások esetén.

### 2.4. A társadalmi részvétel módszerei és eszközei

Ezekkel összefüggésben pedig a társadalmi bevonás keretében különböző módszerek alkalmazhatóak, amelyek egymással kombinálva igazíthatók az érintett településekhez, vagy a megoldandó feladatokhoz.<sup>13</sup>

Az első szempont a nyilvánosság kérdésköre, mivel a társadalmi bevonásnak összességében két fő célja van: a valós igényeken alapuló, társadalmilag elfogadott beruházások megvalósítása, és a helyi érdekcsoportok közötti konfliktusok feloldása által a társadalmi kohézió erősítése. A nyilvánosság a lakosság és más helyi szereplők folyamatos tájékoztatásával biztosítható, amelyben az átláthatóság a legfőbb tényező és a többirányú kommunikáció. Ennek eszközeként szolgálhatnak például szórólapok, hírlevelek, plakátok, honlapok, vagy akár a közösségi média.

Másodikként a szervezést emelném ki, ami a különböző szervezeti és irányítási kérdéseket helyezi a középpontba és kifejezetten menedzsmenttípusú, összetett feladat. A megvalósítás eszköze lehet a helyi erő összefogása, a közszolgáltatók, a civil szféra, a magánszektor és az önkormányzat partnerségére alapozva, közösségi szabályzatok készítése, vagy helyszíni projektirodák működtetése.

A harmadik módszer a tervalkotás, ami olyan eseti közösségi esemény, melynek célja a helyi közösség létrehozása, aktivizálása, megerősítése, például lakossági ötletpályázat, igényfelmérés, közösségi bevonás által. Az ilyen jellegű tevékenységek emelhetik a tervek minőségi és tartalmi színvonalát.

A továbbiakban a nem beruházási típusú tevékenységeket vizsgálom, amelyek közül elsőként az akciót emelem ki, ami bizonyos társadalmi problémákra komplexen reagáló, hosszú távon megvalósuló tevékenység, célja a helyi közösség aktiválása, mozgósítása valamilyen későbbi együttműködés érdekében. Például: tesztelés, modellezés, közösségi események szervezése.

A nem beruházási eszközök között említtem még a programot, amelyhez a tájékoztatástól kezdve az interaktív párbeszédig minden kommunikációs eszköz hozzátartozik, amelynek nem kifejezett célja a közösségfejlesztés, de mindig valamely társadalmi problémára reagálnak, annak enyhítésére, megoldására irányulnak, ilyenek például kulturális, városképzési, környezetvédelmi programok.<sup>14</sup>

A társadalmi részvétel eszközei a fentiekben túl különböző formákra oszthatók:

- Petíciók: Az online petíciók lehetővé teszik, hogy a tömeges szintű támogatást gyűjtsön egy adott ügyhöz.
- Közösségi média: A közösségi média lehetővé teszi az emberek számára, hogy megszólaljanak, megosszanak információkat és ötleteket, és létrehozzanak egy közösséget.
- Szavazás: A szavazás az egyik legfontosabb eszköz a társadalmi részvételhez, és lehetővé teszi az emberek számára, hogy kifejezzék a politikai és társadalmi véleményüket.
- Civil szervezetek: A civil szervezetek lehetővé teszik az emberek számára, hogy közösen dolgozzanak a közös cél érdekében, és jobbá tegyék a helyzetüket.
- Média: Az újságírás és a média lehetővé teszi az emberek számára, hogy egy információt osszanak meg, és megvitatásuk a fontos ügyeket.
- Személyes kommunikáció: A személyes kommunikáció lehetővé teszi az emberek számára, hogy beszéljenek egymással, megosszanak tapasztalatokat és szorosabb kapcsolat alakuljon ki az államigazgatás szereplői és a helyi közösség között.

### 3. A részvétel jogi alapjai

A társadalom bevonása számtalan előnnyel járhat mind a döntéshozó vezetők és önkormányzatok, mind a tervezők, illetve projektmenedzserek, mind pedig az érintett lakosok és szervezetek számára. Hasznos célt szolgál a társadalmi csoportok között felmerülő konfliktusok kezelésére, a beruházások gördülékeny megvalósítására, a hiteles önkormányzati kép kialakítására, a fejlesztések megalapozására, valamint az elkötelezett helyi közösség létrejötte érdekében.

Modern államokban jellemző egy olyanfajta tendencia, amely hatására az állampolgárok elhatárolódnak a döntéshozatal folyamatától, illetve a hatalom gyakorlása kizárólag a szavazásra korlátozódik. Ez a fajta hozzáállás eredményezi azt, hogy egyre szélesebb körben jelenik meg az érdektelenség, illetve az államigazgatás iránti bizalmatlanság. Ennek a problémának a megoldására alakult ki a részvételi demokrácia, és a társadalmi részvétel intézménye, amivel azt kívánják elérni, hogy a közösség visszakapja a hatalmát, és a saját létevel kapcsolatos körülményekről maga dönthessen úgy, hogy beleszólási jogot biztosítsanak az őket érintő kérdések eldöntésére.

A részvétel előnyeit a testületi döntéshozatal előnyeivel hasonlíthatjuk, hiszen itt is a döntés meghozatala érdekében egyesülhet az érintett szereplők tudása, több nézőpont jelenhet meg, és a legitimitás is növekedhet a döntések vonatkozásában. Az előzőekben már rögzítésre került a részvételi demokrácia, társadalmi részvétel története, azonban úgy gondolom, hogy a mai demokráciákban a részvételnek a szükségessége már nem kérdéses, inkább az helyeződik fókuszba, hogy a gyakorlatban tényleges részvételtől és ne kizárólag látszatrészvételtől beszélhessünk.<sup>15</sup>

A lényeges kérdés az, hogy melyek azok a tényezők, amelyek képesek befolyásolni az állampolgárok részvételi hajlandóságát vagy akár ké-

pességét. Általánosságban véve a részvétel fejlesztő hatással rendelkezik a közösség tagjai tekintetében. Az államigazgatás oldaláról pedig azt láthatjuk, hogy a hatóságok esetében a gyakorlati megvalósítás akadályokba ütközhet, hiszen rövid távon sokszor hátrányosnak érzik a társadalmi részvételt. Ennek oka, hogy a megszokott eljárás módosul, ez pedig lassíthatja a munkát az ügymenet időtartama hosszabbá válhat, valamint problémát okozhat, hogy a hivatkozott szervek nincsenek felkészülve a társadalmi részvétel által előidézett változásokra. A jelenleg hatályos jogi szabályozás lehetőséget biztosít a részvételre, ennek hatására a hatóságok eleget tesznek jogszabályi kötelezettségeiknek, azonban sok esetben nem kezdeményezők, illetve nem támogatók, azaz nem nyitottak az ilyen irányú fejlesztések felé.<sup>16</sup>

A közösségi részvétel, participáció vonatkozásában számos elméleti és gyakorlati nehezítő tényező jelenhet meg. A helyi önkormányzatok esetében megvalósul a demokratikus részvétel a választások által, azonban sok esetben a helyi vezetők kisajátítják a döntés jogát, a közösség meghallgatása lényegében csak nehezítő körülményt jelentenek meg esetükben.

A másik oldalról felmerülhet a kérdés, hogy a közösség esetében egyáltalán jelentkezik-e igény arra, hogy beleszóljon az őt érintő kérdésekbe. A preferenciarendszerben a politikai részvétel igényét azoknál a személyeknél, akiknél hiányosak a létfeltételek, megelőzi a biológiai és civilizációs szükségletek kielégítésének igénye. Ha kevésbé fejlett közösség esetét nézzük, azt láthatjuk, hogy csak abban az esetben kívánunk részt venni az igazgatási folyamatokban, ha már-már elviselhetetlen az egyenlőtlenség.<sup>17</sup> Ebből következik: ahhoz egy, a részvételt, a közügyek intézésében való szerepvállalást, a helyi vezetők ellenőrzését egy közösség folyamatosan igényelje, fejlettebb jogi és társadalmi berendezkedésnek kell lennie.

ARISZTOTELÉSZ szerint a társadalom többségét felőlelő, nagyobb gondoktól mentesen élő, széles középosztályok nélkül a demokrácia nem valósítható meg.<sup>18</sup> Ezzel párhuzamosan a helyi önkormányzatok vezetőinek is kellően nyitottnak és fejlettnak kell lenniük arra, hogy a lakossági participációt alkalmazzák, azaz sok esetben a vezetői moráltól, a vezetésről vallott nézetektől függ, hogy ténylegesen milyen mértékben valósul meg a participáció.<sup>19</sup>

A társadalmi részvétel célja (települési szinten), hogy a helyi önkormányzatok működése közérthetőbb, átláthatóbb legyen és a döntési folyamatokba a helyi közösség bevonása kerüljön. A részvételt széles körben lehet biztosítani, hiszen a helyi ügyekről való ötleteléstől kezdődően a tervezés fázisán át, a javaslatok kidolgozásáig, a döntések meghozataláig, illetve a tényleges megvalósítás ellenőrzésére egyaránt kiterjed.

A részvétel által a helyi közügyek olyan nyilvánosságot kaphatnak, ahol nincsenek előre meghatározva szerepek, és nem az általános passzív közösség és aktív államigazgatás közötti viszony jelenik meg.<sup>20</sup> Ez a fajta megközelítés nyomást helyez az önkormányzatokra, ennek ellenére nem hagyhatják figyelmen kívül a helyi közösségek igényeit, érdekeit, döntését, hiszen egyre fontosabbá válik, hogy a helyi közösség is közvetlen környezete – a helyi önkormányzat – lehetővé váljon számukra. Fontos azonban megjegyezni, hogy a részvételhez nem kizárólag a helyi önkormányzatok szereplőinek a nyitottsága és elhivatottsága szükséges, hanem lényeges kérdés, hogy a társadalom szereplői rendelkeznek-e megfelelő képességekkel, kellő nyitottsággal, valamint aktív hozzáállással ehhez a kérdéshez.

### 4. Jó gyakorlatok a társadalmi részvétel körében

A társadalmi részvételnek számos pozitív hatása van, a legáltalánosabb, hogy lehetővé teszi az emberek számára, hogy aktívan részt vegyenek a demokratikus folyamatokban, és befolyásolják a döntéshozatalukat. Ezáltal az emberek érdekeiknek megfelelő politikai és társadalmi változásokat tudnak elérni. A társadalmi részvételnek további előnyei közé tartozik a közösségépítés, az együttműködés, az empátia és az egyenlőség előmozdítása. A társadalmi részvételnek azonban lehetnek negatív hatásai is, például a politikai apátia és a részvétel hiánya, ami csökkentheti a demokratikus intézmények legitimitációját és hatékonyságát.

#### 4.1. Open Government Partnership

A nemzetközi jó gyakorlatok közül az ENSZ által elfogadott „Open Government Partnership” (a továbbiakban: OGP) nemzetközi kezdeményezést emelem ki, amelynek célja a kormányok és a civil társadalom közötti együttműködés erősítése. Az OGP keretében a kormányok elkötelezik magukat a nyitott kormányzás gyakorlati megvalósítása mellett, beleértve a társadalmi részvételt, az átláthatóságot és a számonkérést. Az OGP-nek jelenleg 79 tagállama van a világ minden tájáról. Ezenkívül számos más nemzetközi szervezet is dolgozik a társadalmi részvétel előmozdításán, például a Coalition for Human Rights in Development (CIVICUS), a Transparency International és a World Movement for Democracy.

#### 4.2. Közösségi költségvetés

Budapest városvezetése elkötelezett az átlátható döntéshozatal és a lakosság aktív bevonása iránt. Ezen elveket figyelembe véve a városvezetés nem kíván fontos kérdésekben a lakosság véleménye és elvárásai nélkül döntést hozni. 2020 óta elérhető a közösségi költségvetés, mint a társadalmi részvétel nemzetközileg is elismert és alkalmazott módszere.

A részvételi költségvetés eredetileg a brazil Porto Alegre városából származik, és az elmúlt évtizedekben világszerte terjedt el.<sup>21</sup> Hazai és nemzetközi szinten azt láthatjuk, hogy számos helyi önkormányzat beépítette ezt a módszert a működésébe.<sup>22</sup> Ennek köszönhetően lehetőséget teremtenek arra, hogy a helyi közösség közvetlenül döntsön a környezetének fejlesztéséről, és ne csak a választott képviselőknél keresztül gyakorolja a demokrácia intézményét.<sup>23</sup> Ez a program egy hatékony módja annak, hogy a lakosok aktív részesei legyenek városuk fejlődésének.<sup>24</sup>

A folyamat során a lakosság javaslatokat tesz arra, hogy az önkormányzat mely területekre fordítsa a helyi költségvetés egy meghatározott részét. Ezekre a javaslatokra a lakosok szavazhatnak, majd az önkormányzat a legtöbb voksot elnyerő kezdeményezéseket valósítja meg. Ez a módszer lehetővé teszi, hogy a városvezetés a lakosság igényeihez igazítva hozhassa meg döntéseit. A közösségi költségvetés egy olyan program, amely önkormányzati keretek között működik, és lehetővé teszi a település lakói számára, hogy javaslatokat tegyenek bizonyos összegek felhasználására a városi költségvetésből. A fővárosi közösségi költségvetés (amely korábban részvételi költségvetésként volt ismert) rendelkezik egy 1 milliárd forintos kerettel, amelyből az önkormányzat a legnépszerűbb javaslatokat valósítja meg, amelyeket a lakosság adott be.

A közösségi költségvetés évenként kerül meghatározásra és az alábbi ciklusokra bontható:

1. ötletbeadási szakasz,
2. az ötletek szakmai értékelése, szükség esetén fejlesztése, összevonása,
3. szavazás a jóváhagyott, szavazólapra kerülő ötletekre,
4. megvalósítás.<sup>25</sup>

A sikeresen megvalósított programok között jelent meg például az állatterápiás programok idősothtonokba szervezése, vagy a nem használt kerületi vagy fővárosi telteken közösségi kertek létrehozása, amit a helyi közösség tart fenn. Az okos város alrendszerével összefüggésben több projekt a közlekedés fejlesztését célozta és például javaslat érkezett az aktív közlekedést jutalmazó applikáció bevezetésére, ami képes követni a felhasználó mozgását és regisztrálja, ha kerékpárral vagy gyalog közlekedik és kedvezményekkel jutalmazza a felhasználókat. Az önkormányzati igazgatás oldaláról vizsgálva kiemelt kezdeményezés a közérthető hivatali levelek, dokumentumok, tájékoztatók és formanyomtatványok megalkotására történő törekvés is, amely célja, hogy a közérthető nyelvezet által a lakosság jobban megértse azokat.<sup>26</sup>

Lényeges szempont, hogy a projekt illeszkedjen a Zöld Budapest, az Esélyteremtő Budapest vagy a Nyitott Budapest kategóriák minium egyikének céljaihoz és a bele kell férniük az egy ötletre fordítható keretösszegbe. Ezenkívül számos egyéb feltétel is megjelenik,

például, hogy közérdekűnek kell lennie, kritérium, hogy megjelenjen benne a közösségi szemlélet, és a fenntarthatóság, valamint a Fővárosi Önkormányzat hatáskörébe kell tartozniuk. A projekteknek meg kell felelniük a jogszabályok által támasztott követelményeknek is.<sup>27</sup>

A közösségi költségvetéssel kapcsolatos szabályokat Budapest Fővárosi Önkormányzata főpolgármesterének a budapesti polgárokkal a közösségi költségvetés tekintetében folytatott egyeztetés keretéről, valamint a közösségi költségvetésre vonatkozó önkormányzati döntés előkészítésének és végrehajtásának különös szabályairól szóló 14/2022. (X. 19.) utasítása foglalja össze. Az eljárásrend szempontjából lényeges, hogy a feladatok koordinálására, szakmai egyeztetésekre lebonyolítására és a költségvetés felhasználásának ellenőrzésére Közösségi Költségvetés Munkacsoport jött létre állandó munkacsoportként.

Az ötletek benyújtására minden tizenhatodik életévét betöltő személy jogosult, aki Budapesten él, Budapesten dolgozik vagy budapesti oktatási intézményben folytatja tanulmányait. A benyújtott ötleteket a Társadalmi Együttműködési Osztály véleményezi azzal a szervezeti egységgel közösen, amelyik az esetleges megvalósítás során érintett lehet. Az általuk előzetesen támogatott ötlet szavazásra bocsátható, amelyet akadálymentesített honlapon szükséges lebonyolítani.

#### 4.3. Közösségi tervezés

A társadalmi részvétel és a helyi önkormányzatok működése szempontjából lényeges, hogy a döntéshozatal során megkerülhetetlenül váljon a városlakók véleménye, amelyet minél korábban, lehetőleg már a tervezés fázisában érdemes figyelembe venni. Ehhez az elvhez kapcsolódik a társadalmi részvétel másik gyakran alkalmazott eszköze, a közösségi tervezés, amelyet szintén egy budapesti példán keresztül mutatok be.

A közösségi tervezés által lényegében egy év alatt integrálta Budapest Fővárosi Önkormányzata a működésébe a helyi közösség szereplőit. Az említett eszközt teljes mértékben online formában alkalmazták, egy erre a célra készített honlap segítségével, elsőként egy közlekedésbiztonsági és forgalomcsökkentési projekt megvalósítása során.<sup>28</sup> A jelenleg folyamatban lévő tervezési folyamatok szerepel például az Aquincumi híd kérdőív, amely célja, hogy a tervezők megismerhessék az érintett lakosság közlekedési szokásait és elvárásait, feltérképezzék a lehetséges ütközőpontokat, amelyeket a tervezési fázisban érdemes szem előtt tartaniuk.<sup>29</sup>

Az okos város megteremtése érdekében a Fővárosi Önkormányzat egy új típusú megközelítést alkalmaz, amelyben erős együttműködést kíván létrehozni a helyi közösség tagjaival. Ezt igazolja például az Új város – korszerű város projekt, amiben arra keresik a választ, hogy milyen körülmények fennállása esetén éreznék élhetőnek Budapestet, valamint a Római-part megújításához kapcsolódó tervezés is. A Római-part tervezéséhez kapcsolódó projekt jól szemlélteti, hogy a teljes eljárás keretében nagy hangsúlyt fektetnek a közösség bevonására, amely érdekében számos különböző eszközt alkalmaznak az egyes projektszakaszokhoz igazítva. A Fővárosi Önkormányzat nagyon helyesen ítéli meg, hogy a megváltozott viszonyok az önkormányzat részéről is új megközelítést követelnek.<sup>30</sup>

#### 4.4. Közösségi gyűlés

A budapesti fejlesztések körében alkalmazott eszköz a közösségi gyűlés, amely célja, hogy a helyi közösség tagjai gyűlés keretében az önkormányzat működését érintő kiemelt ügyekről konzultáljanak. A gyűlésen részt vevő szereplők ismereteket szerezhetnek az aktuálisan vita tárgyát képező témával kapcsolatban és azok tükrében oszthatják meg gondolataikat egymással.

A gyűlés lényege, hogy széles körben legyenek megszólítva a helyi közösség szereplői és a tanácskozást követően ajánlást fogalmazzanak meg az önkormányzat számára a probléma kezelésének tárgyában. A tanácskozás során folyamatosan rögzítik anonim módon a

felmerülő ötleteket. A gyűlés keretében megfogalmazott ajánlást megkapja a főpolgármester, a feladat- és hatáskörében érintett szakmai vezetők, valamint a Fővárosi Közgyűlés is. A közösségi gyűlések nemzetközi szinten is gyakran alkalmazott módszerek, például Lengyelországban, Belgiumban rendszeresen valósítanak meg ilyen jellegű programokat. Budapesten 2020-ban a klímavészhelyzetről, 2021 végén pedig az Európai Unióról tanácskozhattak a budapesti lakosok.<sup>31</sup>

#### 4.5. Polgári kezdeményezés

A budapesti polgári kezdeményezés célja, hogy a város életével kapcsolatos kérdést lehet a közösség irányába intézni, és ahhoz támogatásokat gyűjteni.

A program keretében, ha egy kezdeményezéshez 10 000 fő csatlakozik, a Fővárosi Közgyűlés megtárgyalja a kérdést és a kérdést feltevő személy is felszólalhat. Ha egy kezdeményezéshez nem csatlakozik 10 000 fő, viszont legalább 1000 főt sikerül megszólítani, akkor a városvezetés egyeztetést folytat a kérdést feltevő személlyel. Ilyen kezdeményezés valósult meg a BUBI-lefedettség és jegyautomaták számának bővítése érdekében, illetve az időalapú BKK-jegy bevezetése vonatkozásában is.<sup>32</sup>

A bemutatott példák jól igazolják, hogy a társadalmi részvétel erősítése érdekében számos intézkedést lehet tenni. Úgy gondolom, hogy az első és legfontosabb lépés a tudatosság és az információ terjesztése, amelyben például a kormányok, a civil szervezetek és a média egyaránt szerepet játszhatnak.

Másodszor fontos, hogy lehetőségeket biztosítsunk a helyi közösség szereplőinek a részvételre. A politikai részvételi eszközök – választások vagy tüntetések – mellett a helyi közösségekben szervezett események, a viták és a konzultációk is lehetőséget biztosítanak a részvételre, és az eszközök tárháza kifejezetten színes.

Harmadikként kiemelném, hogy a digitális eszközök és platformok is lehetőséget nyújtanak a társadalmi részvételre. Az online petíciók, a közösségi média és a digitális fórumok lehetővé teszik, hogy a helyi önkormányzatok a helyi közösség szélesebb körével kommunikáljanak.

Mindezek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a társadalmi részvétel erősítése érdekében többféle lépést lehet tenni, beleértve a tudatosság növelését, a lehetőségek biztosítását és a digitális eszközök kihasználását, azonban lényeges, hogy ezekhez az államigazgatás szereplői és a helyi közösség oldaláról is aktív szerepvállalás és kellő nyitottság szükséges.

## 5. Összegzés

Úgy gondolom, hogy a társadalmi participáció, ha általánosan vizsgáljuk, azt jelenti, hogy olyan lehetőségeket biztosítanak különböző megoldások által, amellyel akár közvetlen, akár közvetett módon döntéshozatalban részt vehetnek a társadalom szereplői.

Az általános megközelítés alapján, lényegében társadalmi részvételnek minősül minden olyan tevékenység, amelyet az egyén a „magánéletén” kívül végez. Megjelenhet aktív vagy passzív formában a társadalmi részvétel, például önkéntes munka teljesítésével vagy egy egyesületi tagság fennállásával. A jogi oldalról megközelítve pe-

dig azt láthatjuk, hogy a részvétel kapcsán elsősorban a képviselő választás, népszavazás, népi kezdeményezés, ami eszünkbe jut, azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni azokat az egyéb eszközöket sem, amelyek lehetőséget biztosítanak arra, hogy a társadalom tagjai beleszólhassanak a közügyekbe.<sup>33</sup>

Egyes megközelítések szerint a participáció a laikusok bevonását kívánja biztosítani, olyan esetekben, amikor az őket érintő döntések meghozatalára kerül sor. Ez a fajta szemléletmód rávilágít arra, hogy a tényleges döntések meghozatalánál elengedhetetlen az elmélyült szakmai tudás mellett a tapasztalatok, igények figyelembevétele is. Több fogalmi megközelítés és gyakorlati tapasztalat arra hívja fel a figyelmet, hogy a helyi önkormányzatok oldaláról vizsgálva nehézségeket okozhat a társadalmi részvétel, azonban összességében mindenki számára – a közösség tagjainak a döntéshozóknak, és a társadalom egészének – hasznos lehet ennek biztosítása.

A társadalmi részvétel mint fogalom különböző mechanizmusokat jelöl, amelyek közös jellemzője, hogy arra biztosítanak lehetőséget, hogy az egyes személyek vagy csoportok a közügyekben megoszthassák véleményüket. Ennek a tevékenységnek különböző formái jelennek meg, mint például a képviselő-választásokon való részvétel, különböző kampányokban való részvétel, a politikai oldalról helyi népszavazások kezdeményezése, általános társadalmi részvételi oldalán konferenciák kerekasztal-beszélgetések, fórumok szervezése szintén hasznos eszközként jelenhet meg.

Mindezek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a társadalmi részvétel egy összetett, komplex fogalom, amelynek alapja az együttműködés és az aktív részvétel, ami igazgatási és nem politikai részvételt és tevékenységet jelent. Lényeges szempont továbbá, hogy a társadalom összes szereplőjének biztosított legyen a lehetőség arra, hogy aktívan részt vegyen az állami feladatok ellátásában az államigazgatás szereplőivel együttműködve, akár véleményük megosztásával, ötletek, igények bejelentésével, problémák felvetésével, vagy a végrehajtásban végzett tevékeny magatartás által.

A digitalizáció hatására a helyi önkormányzatok és helyi közösségek kapcsolata jelentős változásokon ment keresztül. Az okos városok és okos közösségek közötti kapcsolat előnyei között szerepel, hogy a technológiai megoldások segítségével könnyebbé válik a közösségi részvétel, mivel egyszerűbb a kommunikáció lehetőségeinek megteremtése. A helyi közösség szereplői megoszthassák véleményüket és javaslataikat, a helyi önkormányzatok pedig a digitális eszközök segítségével hatékonyabban tudnak kommunikálni a helyi lakossággal, továbbá fel tudják mérni a lakosság igényeit és problémáit.

A társadalmi részvétel nem kizárólag a tényleges döntés meghozatalában történő részvételt hordozza magában, hanem fontos az előkészítési szakaszban, a véleményezésben, a döntés előkészítésében, illetve a megvalósítás kivitelezésében való részvétel is. Ez a fajta megközelítés egy tágabb szemléletmódot tükröz, ami úgy gondolom, kitűnő lehetőséget biztosít a települések, helyi önkormányzatok számára, hogy a különböző fejlesztési kérdésekben ne kizárólag az államigazgatás szereplői vegyenek részt, hanem a közösség egyéb tagjai is aktív szerepet vállaljanak. Természetesen ehhez mindkét oldalról nyitottság és elkötelezettség szükséges, vagyis önmagában nem elengedő a jogi keretek megteremtése, ami tovább igazolja a helyi közösség kiemelkedő szerepét.

## Jegyzetek

- 1 PhD, LL.M egyetemi tanársegéd, oktatásügyi vezető tanácsadó, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- 2 DIETZ, Ferenc: *Integrált Városfejlesztési Stratégia*. Budapest Corvinus Egyetem, 2011. [https://dtk.tankonyvtar.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/3231/05\\_Integral\\_tanulmany.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dtk.tankonyvtar.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/3231/05_Integral_tanulmany.pdf?sequence=1&isAllowed=y) 90-112.
- 3 Building new communities <https://tinyurl.com/MSf1> (letöltve: 2023. július 5).
- 4 REISINGER, Adrienn: A társadalmi részvétel a helyi fejlesztési politikában Magyarországon. *Civil Szemle*, 9:1, 2012.
- 5 SKORIC, Vajna: *Tanulmányok a részvételi demokrácia*

- 6 *gyakorlatról. Nonprofit szektor analízis*. Állampolgári részvétel kutatás. 2003. <http://www.nosza.hu/skoric.dbk.pdf> (letöltve: 2024. március 7).
- 7 KÜPPER, Herbert: A közvetlen demokrácia keretében hozandó döntés minőségmegőrzése és minőség-ellenőrzése. *Pro Publico Bono Támpo Speciaal* 2011.
- 8 GÁTI, Annamária: *Aktív állampolgárság Magyarországon nemzetközi összehasonlításban. Másodelemzés nemzetközi adatbázisok és szakirodalom alapján*. 2010. (letöltve: [http://www.tarki-tudok.hu/file/part\\_1\\_cived\\_tanulmany\\_ga\\_20100620.pdf](http://www.tarki-tudok.hu/file/part_1_cived_tanulmany_ga_20100620.pdf)).

- 8 ARNSTEIN, Sherry R.: A Ladder of Community Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 1969. 216–224.
- 9 RENN, Ortwin – WEBLER, Thomas – WIEDEMANN Peter: A need for discourse on citizen participation: objectives and structure of the book. In: RENN, Ortwin – WEBLER, Thomas – WIEDEMANN Peter (eds): *Fairness and competence in citizen participation: evaluating models for environmental discourse*. Kluwer Academic Publishers, London, 1995. 1–16.
- 10 ROWE, Gene. – FREW, Lynn J.: Typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30:2, 2005. 251–290

- 11** FIORINO, Daniel J.: Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 15 No. 2, 1990. 226–243.
- 12** WARD, Hugh – NORVAL, Aletta – LANDMAN, Todd – PRETTY, Jules: Open citizens' juries and the politics of sustainability. *Political Studies*, 2000/51. 282–299.
- 13** PATAKI, György: Bölcs „laikusok” – Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. *Civil Szemle*, 2007/3–4. 144–146.
- 14** TÉR KÖZ: *Példatár* – Jó gyakorlatok a társadalom bevonására <https://tinyurl.hu/1VFn> (letöltve: 2022. február 6.).
- 15** KISS, Gabriella: Milyen a jó részvétel? Társadalmi részvételi folyamatok értékelése környezeti ügyekben. *Társadalomkutatás*, 30:4, 2012. 370–385.
- 16** NIZÁK, Péter – PÉTERFI, Ferenc: A közösségi részvétel – társadalmi és hatalmi beágyazottság. In.: MÁRKUS, E. (szerk.): *Ismerd, értsd, hogy cselekedhess*. EMLA, Budapest, 2015. <http://www.nosza.hu/nizak-peterfi.dbk.pdf>.
- 17** UTASI, Ágnes.: Az interperszonális kapcsolatok néhány nemzeti sajátosságáról. In: UTASI Á. (szerk.): *Társas kapcsolatok*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1991.
- 18** ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1984.
- 19** UTASI, Ágnes: Demokratikus részvétel és a hatalom erkölce. *Szociológiai Szemle*, 1997/2. 163–184.
- 20** Részvételi demokrácia az önkormányzatokban – városrészi költségvetés Szentendre 2022. <https://tinyurl.hu/REhu> (letöltve: 2023. február 20.).
- 21** RUALDO Menegat: Participatory democracy ad sustainable development: integrated urban environmental management. *Porto Alegre, Brazil. Environment & Urbanization*, 14:2, 2002. 181–206.
- 22** BUDZIAREK, M. 2019. „Participatory Budgeting in Poland. New Legal Regulations and Rules for Implementation.” *International Journal of Open Governments*, 8: 149–158.
- 23** FAZEKAS Mihály: *Részvételi költségvetés. A demokratikus döntéshozatal erősítésének lehetősége önkormányzatok számára*. [http://mihalyfazekas.eu/wpcontent/uploads/2015/08/Fazekas\\_Reszveteli\\_ktgvetes\\_100807\\_final.pdf?fbclid=IwAR07cxMLEaSAbvPC3N7g9Rk4YkRNd5R9a39PdUT7dm0iXX82bm9wmXaqmoA](http://mihalyfazekas.eu/wpcontent/uploads/2015/08/Fazekas_Reszveteli_ktgvetes_100807_final.pdf?fbclid=IwAR07cxMLEaSAbvPC3N7g9Rk4YkRNd5R9a39PdUT7dm0iXX82bm9wmXaqmoA). pp. 2–10.
- 24** SIMONTER, Yves – HERZBERG, Carsten – RÖCKE, Anja – ALLEGRETTI, Giovanni: Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8:2 <http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1234&context=jpd> (letöltve: 2023. november 10.).
- 25** Közösségben a közösségi költségvetésért: Három önkormányzat és a Transparency International Magyarország együttműködésének tapasztalatai. <https://tinyurl.hu/aiTq> (letöltve: 2024. február 9.).
- 26** Közösségi költségvetés Budapest <https://otlet.budapest.hu/> (letöltve: 2024. február 15.).
- 27** Közösségi költségvetés Kisokos 2022/23 <https://tinyurl.hu/fEK5> (letöltve: 2024. január 7.).
- 28** Budapesti Közösségi tervezés. <https://tinyurl.hu/Rdqt> (letöltve: 2024. február 9.).
- 29** Budapesti Közösségi tervezés – Aquincumi híd. <https://tinyurl.hu/GXLq> (letöltve: 2024. február 19.).
- 30** Budapesti Közösségi tervezés – Új város, korszerű város. <https://tinyurl.hu/xo14> (letöltve: 2023. február 20.).
- 31** Budapesti Közösségi gyűlés. <https://tinyurl.hu/fFDp> (letöltve: 2024. február 19.).
- 32** Budapesti polgári kezdeményezés. <https://tinyurl.hu/6wQv>, <https://tinyurl.hu/R3Dc> (letöltve: 2024. február 21.).
- 33** FERENCZ Zoltán: A társadalmi részvétel és versenyképesség a nagyváros-térségekben. (letöltve: [http://real.mtak.hu/25102/1/participacio\\_fz\\_kotetbe\\_1220.pdf](http://real.mtak.hu/25102/1/participacio_fz_kotetbe_1220.pdf)) 10–19.