

DR. BELÉNYESI EMESE PHD

EGYETEMI DOCENS

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI KAR



Állampolgári részvétel az önkormányzati munkában – a jó gyakorlat

A múlt század végére számos alternatív gazdaságpolitikai elmélet született, mintegy válaszként a klasszikus elméletek hiányosságaira. Ezek egyike a kollektív (vagy közösségi) döntések elmélete, amelynek egyik alapvető feltételezése szerint a politikai szereplők racionálisan, önértéküket követő és hasznosság-maximalizáló döntéshozóként viselkednek. A politikusok újraválasztási esélyeiket, a bürokraták pedig a rendelkezésükre álló költségvetési eszközöket igyekeznek maximalizálni. (Polónyi, 2002) Ebben a megközelítésben az állampolgárok általában passzív szerepet töltenek be, illetve a demokratikus ellenőrzés jogát többnyire a szavazással gyakorolják. Ez utóbbi a képvisleti demokrácia eszköze, amiben nem sok szerep jut a közjó nyilvános keresésének. Egy másik irányzat, a deliberatív (vagy megvitató) demokrácia elmélete szerint a nyilvános vita a közjóról alkotott eltérő elképzelések köré szerveződik, a benne részt vevő állampolgárok egyenlők, és a vita során önmagukról alkotott felfogásuk és nézeteik is formálódnak. A nyilvános vitában az állampolgárok nem pusztán kinyilvánítják már meglévő preferenciáikat, hanem a mérlegelés és tanácskozás során alakítják ki álláspontjaikat. (Kis, 2000) A nyilvános vita célja a konszenzus, ami egy döntéshozatali folyamat végeredménye. Ha ez mégsem jönne létre, a nyilvános vitát lezáró döntéshozatal történhet akár szavazással is.

Az önkormányzati munkában egyszerűnek tűnő alternatíva a deliberatív demokrácia alkalmazása, azonban a kivitelezés ennél sokkal bonyolultabb, főként a komplex, megosztott társadalmakban. Az elmélet mellett számos kérdést és lehetőséget vet fel a gyakorlati megvalósítás, ami nemzetenként igen eltérő megoldásokat mutat. A tanulmányban – a teljesség igénye nélkül – áttekintünk néhányat a nemzetközi majd a hazai gyakorlat példái közül, egyrészt, hogy átfogó képet nyerjünk, másrészt, hogy ezek kiindulási pontként szolgáljanak a további hazai megoldások kimunkálásához. Mindenekelőtt azonban érdemes néhány, a témához kapcsolódó alapfogalmat tisztáznunk.

1. A részvétel alapfogalmai, szintjei, intézményei és eszközei

Számos fogalom kötődik az állampolgári részvételhez, ezek némelyikét a köznyelv szinonimaként használja, holott jelen-

tésük ennél sokkal árnyaltabb. Ugyanakkor a szinteket, intézményeket, eszközöket illetően, többféle alternatíva áll rendelkezésre a részvétel gyakorlásához, amelyek megválasztását mindig az adott önkormányzat céljaihoz, helyzetéhez érdemes igazítani. A továbbiakban az egységes értelmezés érdekében néhány alapfogalmat, valamint a részvételi szinteket, intézményeket és eszközöket tekintjük át röviden.

1.1. Alapfogalmak

A mindennapi gyakorlatban a részvételhez kapcsolódó fogalmak közül talán a leggyakrabban használatosak: közvetlen demokrácia, állampolgári részvétel, társadalmi részvétel, aktív állampolgárság.

Közvetlen demokrácia. Ezen a nép által közvetlenül, képvisleti szervek kiiktatása mellett vagy beiktatása nélkül hozott döntést értjük. Ebben az értelemben a „népszavazás” az a döntés, amelyet a nép közvetlen részvétellel hoz. Ez a részvétel szavazás útján (pl. szavazóurnás vagy Németországban levelező szavazás) történhet, de jelenlét keretében is (pl. falugyűlés vagy Svájcban kantongyűlés) megvalósulhat. (Küpper, 2011)

Állampolgári részvétel. Az önkormányzattal való partneri viszonyon alapul, melyben a polgárok aktívan részt vesznek a politikában és a döntéshozatal folyamatában. Az állampolgárok szerepe itt az, hogy kijelöljék, mely célkitűzések kerüljenek előtérbe, bár a végső döntés vagy a célkitűzések megfogalmazásának felelőssége az önkormányzatot terheli. (Skoric, 2003)

Társadalmi részvétel. Az folyamat, amelynek keretében a ciklus során a különböző települési szereplők (lakosság, érdekvédelmi csoportok, civil szervezetek) közvetlenül részt vesznek a helyi ügyekkel kapcsolatos mérlegelésben, az önkormányzati tervezésben és döntéshozásban. A kialakult szóhasználatban ezen azt értjük, amikor az önkormányzat vagy bármely szereplő kezdeményezésére valamely helyi ügyben aktív kommunikáció indul a megválasztott önkormányzat és más települési szereplők között. (Pallai, 2010)

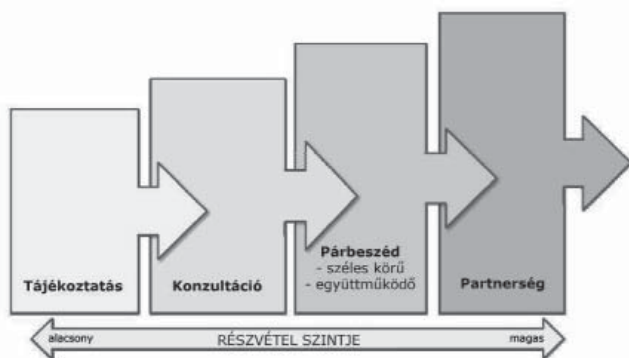
Aktív állampolgárság. Ezen a fogalmon értjük a részvételt a civil társadalomban, a közösségi és politikai életben, a kölcsönös tisztelet és erőszakmentesség jegyében, az emberi

jogokkal és a demokráciával összhangban. A gyakorlatban a klasszikus állampolgári tevékenységek mellett olyan új típusú tevékenységek is az állampolgári szerep alkotói lettek, mint a környezetvédelem, a tudatos fogyasztás vagy az önkéntes tevékenység. Az aktív állampolgárság fogalom három jellemzővel definiálható: aktív, felelős, demokratikus. *Aktív* ami az ismeretek, készségek, értékek, identitások és attitűdök konkrét magatartásformákban testesülést jelent. *Felelős* vagyis nemcsak a jogaival, hanem a kötelességeivel is tisztában lévő, a társadalom többi tagjával szolidáris állampolgárt feltételez. *Demokratikus* tehát a demokrácia keretein belül értelmezhető értékrendszert követő állampolgári viselkedést jelent, amelybe semmilyen kirekesztő, illetve törvénybe ütköző magatartás nem fér bele. (Gáti, 2010)

1.2. Részvételi szintek

A részvételi szintek többrétűek, azonban bizonyos szempontok szerint (pl. kommunikáció, hatalomátadás) négy fokozatba sorolhatók (1. sz. ábra) – a legkevésbé intenzívtől a legintenzívebbig –, ezek a következők: tájékoztatás, konzultáció, párbeszéd és partnerség. (Conf/plecode1, 2009)

1. ábra. Az állampolgári részvétel négy szintje



Forrás: Conf/plecode1. (2009): A döntéshozatalban való állampolgári részvétel jó gyakorlatának kódexe. http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Hungarian_final.pdf

Tájékoztatás. Az információhoz való hozzáférés az alapja minden további lépésnek a politikai döntéshozatali folyamatba való bevonása során. Ez a részvételnek egy relatíve alacsony szintje, amely legtöbbször abból áll, hogy a hatóságok egyoldalúan információt szolgáltatnak, és az állampolgárok és egyéb szereplők részvételére vagy interakciójára nincs szükség, vagy nem várják el.

Konzultáció. A kezdeményezésnek ebben a formájában a hatóságok kikérlik az állampolgárok és egyéb szereplők véleményét egy bizonyos témában vagy fejlesztési kérdésben. A konzultáció során a hatóságok általában tájékoztatják őket az aktuális szakpolitikai kezdeményezésekről, kikérve azok véleményét, szempontjait és visszajelzését. A hatóság kezdeményez és jelöli meg a témát, nem pedig az állampolgárok és egyéb szereplők.

Párbeszéd. Bármelyik fél kezdeményezheti, és lehet széles körű vagy együttműködésen alapuló. A *széles körű párbeszéd* kétirányú kommunikáció, amely a közös érdekekre és esetleges közös célkitűzésre építve biztosítja a nézetek, vélemények rendszeres kommunikációját, egyeztetését. Ilyenek lehetnek a nyilvános közösségi meghallgatások, vagy a civil szervezetek és a hatóságok közötti, egyes témákra specializált találkozók. A párbeszéd ezekben az esetekben széles körű, és nem kapcsolódik explicit módon valamely aktuális szakpolitika-kidolgozás folyamathoz. Az *együttműködésen alapuló párbeszéd* egy adott specifikus szakpolitika kialakításával kapcsolatos közös érdekekre épül. Ez a fajta párbeszéd általában valamilyen közös ajánlásban, jogszabályban teljesedik ki. Ez megalapozottabb, mint a széles körű párbeszéd, mivel általában a közös megbeszélések egész sorát jelenti (amelyek sokszor meglehetősen nagy számban és szabályos időközönként történnek), miközben a résztvevők központi szakpolitikai stratégiákat alakítanak ki, illetve különböző kérdésekben egyeztetnek.

Partnerség. A politikai döntéshozatali folyamat minden fázisában a felelősség megosztását jelenti, a szakpolitikák kialakításától a megszövegezésen át a döntésig, és annak megvalósításáig. Ez a részvétel legmagasabb szintje. Ezen a szinten a civil szervezetek és a hatóságok szorosan együttműködnek, miközben biztosítják, hogy a résztvevők továbbra is függetlenek maradjanak, és a partnerségi helyzettől függetlenül kampányolhassanak, illetve önállóan működhessenek. A partnerségi kapcsolat olyan tevékenységeket fedhet le, mint például egy adott feladatnak egy civil szervezethez való delegálása (ilyen lehet például bizonyos szolgáltatások nyújtása), vagy részvételi fórumok, esetleg közös döntéshozó testületek létrehozása, ami a szabad erőforrások elosztását is jelentheti.

1.3. Részvételi intézmények

A részvételt illetően többféle intézménnyel találkozunk, ezek jellegzetes példája: az ügyfélkarta, az Állampolgári Tanács, a szomszédsági öngazgatás, illetve a szomszédsági körök.

Ügyfélkarta (citizen's charter). Segítségével az önkormányzatok nagyobb figyelmet szentelnek az állampolgárok átfogó tájékoztatásának, teljes körűen figyelembe veszik az ügyfelek érdekeit, hangsúlyt helyeznek az állampolgárok részvételére a közigazgatási szolgáltatásokkal kapcsolatos elvárások meghatározásában és ellenőrzésében. Részét képezi még az ügyfelek részletes és alapos tájékoztatása a szolgáltatás jellemzőiről, valamint a nem megfelelő szolgáltatás esetén a panaszjog lehetővé tétele. (Kiss – Pallai, 2011)

Állampolgári tanács (Citizen's Jury). Az állampolgári tanács az ún. közösségi tervezés intézménye a polgárok eseti bevonását jelenti a közigazgatási döntéshozatalba helyi, vagy akár magasabb szinten is. A módszer számos különböző kérdés eldöntésére, megvitatására alkalmazható. Használható konkrét kérdések megválaszolásában, mint például egy ipari beruházás megvalósulása a településen, de előnyös egy adott intézkedéssel, tervvel kapcsolatos lakossági támogatás vagy

ellenállás vizsgálatára és a támogatás megszerzésére. Legfőbb erénye, hogy segítségével megfontolt, konszenzusos döntések születnek a helyi közösséget érintő vitás kérdésekben, felkészíti, aktivizálja az állampolgárokat. (Cromo, 2010)

Szomszédsági öngazgatás (neighborhood governance). Az önkormányzati igazgatás szervezeti rendszerében megjelenik a szomszédsági szint, ahol a lakóközveti civil szervezetek, társadalmi csoportok az önkormányzatokkal együttműködve közszolgáltatási feladatokat vállalnak át, az embereket közvetlenül érintő döntésekben aktív és intézményesített módon részt vesznek. Megfelelő konszenzusos tervekkel, stratégiával rendelkeznek a szomszédság fejlesztésével, problémáinak megoldásával kapcsolatban, amelyek megoldásában, illetve megvalósításában részt is vesznek. A szomszédsági stratégiák és tervek beépülnek az önkormányzati stratégiák és tervek átfogóbb rendszerébe. (Gáspár – Göndör – Tevanné, 2011)

Szomszédsági körök (neighborhood partnership). Ezek nagyon fontos partnerei lehetnek pl. a továbbfejlesztett és kiterjesztett szociális, gyermekvédelmi jelzőrendszereknek. A körök számára olyan segédleteket és szolgáltatásokat („*forró drót*”, tanácsadás, tájékoztatás, személyes segítség) lehet kínálni, amelyekkel a jelenleginél sokkal hatékonyabbá tehető a közszolgáltatások címzettjeinek közvetlen elérése. Szomszédsági körbeli feladataikat meg is tudják osztani egymás között a tagok. (Gáspár – Göndör – Tevanné, 2011)

1.4. Részvételi eszközök

Először is ahhoz, hogy pontosan behatároljuk az értelmezési keretet, különbséget kell tennünk az e-demokrácia és az e-kormányzás között. A két fogalom gyakran szinonimaként jelenik meg, ennek oka az egymást fedő célok, illetve eszközök (transzparencia, részvétel), illetve a mindkét koncepcióban közös az internetes alap. A különbség azonban magától értetődő: az *e-demokrácia* elsősorban a polgárok politikai részvételi jogát és lehetőségét szélesíti ki, míg az *e-kormányzat* a közigazgatás működését hivatott racionalizálni az internetes kommunikáció révén. Fontos, hogy az egyébként már létező participációs formák „internetesítése” önmagában nem jelent e-demokráciát, hiszen az csak a közigazgatási kommunikáció javítása, tehát e-kormányzat. (Mikecz, 2009)

A részvétel eszközeit illetően, ezek lehetnek *hagyományos* vagy *új médiaeszközök*. Az utóbbiak alapulhatnak *egyirányú*- (pl. internetes honlap, web-TV, web-rádió stb.) vagy *kétirányú* kommunikáción (pl. SMS-küldő rendszerek, e-mail kapcsolat, internetes fórumok, közösségi felületek: Facebook, Twitter, blogok stb.), létrehozva az e-demokrácia eszköztárát. Ezen egymástól függetlenül működő eszközök mellett a helyi ügyekben való állampolgári részvételt hatékonyan támogatja egy olyan eszközegegyüttes, mint pl. a kisközösségi média.

Kisközösségi média. A helyi kisközösségekben működő hagyományos és elektronikus tömegkommunikációs csatornák, eszközök, felületek, termékek összessége, amelyek biztosítják a közösség és tagjai számára szükséges információk,

tartalmak áramlását. Az egymástól függetlenül kialakuló közösségi médiumok, mint például a helyi újság, kiadványok, rádió, televízió, honlapok, webes rádió és televízió, SMS-küldő rendszerek az információs társadalom kibontakozásával fokozatosan egymáshoz kapcsolódnak, összeolvadnak, s egységes, többszörös médiaszisztémát alkotnak. A legutóbbi fejlemény a rádió és televízió digitalizálódása és internetes változataik megjelenésével párhuzamosan a mobil és a webes kommunikáció összekapcsolódása. Mindez együttesen egy sajátosan új, modern, többszörös helyi média kialakulását is lehetővé teszi. (Gáspár – Göndör – Tevanné, 2011)

A továbbiakban, a részvétel négy szintjének logikája mentén, a nemzetközi és hazai gyakorlat olyan példáit tekintjük át, ahol az állampolgári részvétel gyakorlásában az e-demokrácia eszköztárát alkalmazzák.

2. A nemzetközi gyakorlat példái

Az állampolgári részvétel támogatása tekintetében a trend az, hogy a legtöbb európai országban jogi kereteket hoztak létre a *tájékoztatás* (közérdekű információhoz való hozzáférés) érdekében. Mindezeket túl a közönségnek szánt kormányzati információ mennyisége egyre nő és minősége is folyamatosan fejlődik. A *konzultáció* és a politikai javaslatokra reagáló *párbeszéd* (állampolgári visszacsatolás) lehetőségeinek fenntartása szintén, ám lassúbb ütemben növekszik. A *partnerség* (aktív részvétel), és az arra irányuló erőfeszítések, hogy a polgárok részt vegyenek a döntéshozatalban, illetve a partneri viszony megvalósítása még ritkaság, és főleg kísérleti szinten tapasztalható. (Skoric, 2003) A következőkben egy-egy példát tekintünk át a négy szint tekintetében:

2.1. Tájékoztatás

Finnország: információhoz jutás a nyílt közigazgatásért. A „nyitott kormányzati tevékenységekről” szóló törvény leszögezi, hogy minden a döntéshozatallal kapcsolatos előzetes dokumentum (pl. költségvetési indítvány) nyilvánosan hozzáférhető kell legyen – legkésőbb mikor meghozzák a döntést. Az intézkedés nyomán a dokumentumok növekvő mértékben és egyre korábban lesznek nyilvánosan elérhetőek a döntéshozó ciklus folyamatában. A törvény szintén a közintézmények felelősségévé teszi, hogy a finn kormány projektjeinek és törvénytervezeteinek nyilvános jegyzéke hozzáférhető legyen (pl. jogszabálytervezetek, reformprogramok és parlamenti bizottságoknak tett jelentések). A jegyzék a köztisztviselők számára eszköz, míg az állampolgároknak információt szolgáltat. Minden, a jegyzékben szereplő információ nyilvános, és ugyanolyan formátumban kell bemutatni a köztisztviselőknek, mint a közönségnek. A polgárok az interneten keresztül díjmentesen férhetnek hozzá a jegyzékhez, anélkül, hogy jelszót vagy a felhasználó nevet meg kellene adniuk. A jegyzék lehetőséget nyújt a felhasználóktól érkező visszajelzések begyűjtésére is.

2.2. Konzultáció

Egyesült Királyság: az írott konzultáció gyakorlatáról szóló törvény. 2000-ben az Egyesült Királyság kormánya bevezette az írott konzultáció gyakorlatáról szóló törvényt. Ez a minisztériumok számára kötelező, az írott intézkedésekre és rendeletjavaslatokra vonatkozik, de számos általános alapelvet is megfogalmaz a konzultációval kapcsolatban:

- kihangsúlyozza, hogy a konzultációnak mindig hitelesnek kell lennie;
- sürgeti, hogy a lehető legszélesebb alapon indítsák a konzultációt;
- kihangsúlyozza, hogy aktívan kapcsolatba kell lépni a javaslatok által különösen érintett csoportokkal;
- általánosságban elvárja az IKT használatát a konzultációkban, de azt is, hogy kiegészítsék más technikákkal is, és így ne zárják ki azokat, akik nem rendelkeznek internet hozzáféréssel;
- elvárja, hogy a konzultációs anyagoknál megfelelő időt adjanak a visszajelzésekre;
- felszólít a konzultációk értékelésére.

2.3. Párbeszéd

Finnország: a belügyminisztérium JUNA projectje. A „Magas színvonalú szolgáltatások, jó kormányzás és a felelősségteljes civil társadalom”-ról szóló 1998-os kormánydöntés a kormány céljává teszi, hogy lehetőségeket teremtsen az állampolgároknak a „közügyekben való részvételre”.

2.4. Partnerség

Dánia: dán műszaki konszenzus konferenciák testülete. Az 1980-as évek közepén a dán műszaki testület fejlesztette ki ezt a módszert, amellyel az állampolgárok számára lehetővé válik a tájékozódás a műszaki és komplex témákban. Azóta legalább 20 konszenzus konferenciát szerveztek. Kb. 16 találmányra kiválasztott laikuszt hívtak meg egy négy napos, előre kiválasztott témában tartott találkozóra. Először szakértők és a tisztségviselők nézeteit hallgatták meg, aztán egymás között megvitatták a hallottakat. A konferencia utolsó napján előadták egymással egyeztetett, „konszenzusos” nézőpontjukat.

A fenti példák rámutatnak arra, hogy az állampolgári részvétel gyakorlásának alappillére egyfelől a jogszabályi támogatás; másfelől ugyanolyan jelentős az alulról jövő kezdeményezés szerepe. Végül a megvalósulást biztosító intézmények és eszközök szerepe emelendő ki. Például a Grand Rapids Községi Média Központja, amely 25 éves, célja, hogy segítsen a helyi közösség tagjainak kommunikálni, kapcsolatot teremteni, információkat megosztani, tanulni és alkotni. A civil egyesület széles tagsági bázisra törekszik, a szolgáltatásokat fizetett alkalmazottak és önkéntesek tag köre nyújtja. Modern eszközöket, szaktudást és szervezeti kereteket nyújtanak a kommunikációs és médiaszolgáltatásokhoz: helyi kábeltelevízió, rádió, web, oktatás, színház, média és info-

kommunikációs „írástudás”. A más társadalmi és gazdasági, történelmi viszonyok között kialakult és működő intézmény természetesen nem lehet egy az egyben követendő minta. Példa értéke a helyi kommunikáció és a közösségi informatika jelentőségének felismerésében és szolgáltatási rendszeré szervezésének sikeres törekvéseiben, megvalósításában van. (Gáspár – Göndör – Tevanné, 2011)

A részvételi demokrácia, a helyi demokrácia vagy a közösségi demokrácia kiszélesítésének programja már több mint két évtizedes múltra tekint vissza. A fenti példák is utalnak arra, hogy megvalósításának egységes rendszere még nem alakult ki annak ellenére, hogy szinte nincs egyetlen ország, kontinens vagy nemzetközi szervezet sem, amelynek politikai célkitűzései között ne szerepelne a „demokrácia demokratizálásának” programja. (Kossa – Varga, 2005)

3. A hazai gyakorlat példái

Magyarország sem maradt ki a részvételi demokrácia kísérletekből, sőt egy igen *hatékony modellt* fejlesztett ki. A részvétel négy szintje egy dunántúli nagyközség, *Aba demokrácia-fejlesztési koncepcióján* és kibontakozó *gyakorlati példáján* keresztül kerül bemutatásra. (Ugrin – Varga, 2010)

3.1. Tájékoztatás

Az információáramlás kétirányosítása a választott képviselők, és az önkormányzati intézmények számára lehetővé teszi a lakosság elvárásainak, kívánságainak jobb megismerését; a lakosság betekintést nyerhet a döntések tartalmába és a döntéshozók szándékainak és az önkormányzattól független objektív feltételek megismerésébe. Ez a szint Abán egy éven belül megvalósult. Kidolgozták az információáramlás különböző technikáinak rendszerét is.

3.2. Konzultáció

Konzultációs rendszer (strukturált párbeszéd) kialakítása a lakosság kifejezheti álláspontját az adott kérdésekben, de a hatalom gyakorlói nem kötelesek azt figyelembe venni a döntéshozatalok során. A második szint eléréséhez Abán a feltételek biztosítottak. A felmérések valamint a már korábban is rendszeresített falugyűlések népszerűsége alapján az önkormányzat és a lakosság részéről a szándék egyaránt tapasztalható. A *lakókörzetek képviseleti rendszerének kialakítása* és a *társadalmi szerződés megkötése* e téren alapvető fontosságú.

3.3. Párbeszéd

Egyeztetés és együttműködés rendszere a fejlesztésnek ezen a szintjén a lakosság teljes részvétele megvalósult a lakókörnyezetükhöz kapcsolódó fejlesztési projektek megvalósításában. Abán ez az intelligens várossá válás programja, vagy többek

között a Dél Kapuja projekt. Ezen a szinten a helyi döntéshozó és végreható hatalom időnként önkéntes kompromisszumok megkötését vállalta. Ennek a szintnek a működőképességéhez az önkormányzat részéről kijelölt felelős személyre van szükség. (Európában általában az egyik alpolgármester feladata a rendszer működtetése.) Világosan meg kell határozni azon kérdésköröket, témákat, amelyekben az együttműködés sikerrel végigvihető.

3.4. Partnerség

Participáció (részvétel) szintje a hatalom megosztása a közösen hozott döntésekben is jelentkezik. Ennek a szintnek a megvalósítása még a jövő kérdése, de előkészítése az intelligens (város- és terület-) fejlesztések során szem előtt tartandó. A felmérések alapján egy ilyen mélységű felelősségvállalásra az abai lakosság ma még nem felkészült. Ugyanakkor fontos a felkészítő munka: mobiltelefonos tájékoztató jellegű szavazások, interaktivitás, a kábeltévé műsoraiban a lakossági vélemények (lakókörzetek) bemutatása, a vélemények ütköztetése, kerekasztal-beszélgetések, a honlapon rendszeres fórumok szervezése stb. Ezekre az újításokra a lakosság nyitott.

Ami a megvalósítás eszközeit illeti, Aba nagyközség saját honlappal rendelkezik, amelynek gondozása a helyi teleház feladata: www.aba.hu. A község minden lakójának van e-mail címe, azoknak is, akik ma még nem rendelkeznek saját internet-hozzáféréssel. Az abai teleház civil kezdeményezésre született meg, és működtetését ma is a Vitalitás Egyesület látja el. A teleházak feladata az internet-hozzáférés és az elektronikus levelezés. Ezen túl szolgáltatásaik többnyire tanácsadással, az oktatással, pályázati figyelemmel, valamint irodatechnikai szolgáltatásokkal egészülnek ki. (Kossa – Varga, 2005)

Az előzőekben először áttekintettük az állampolgári részvételhez kapcsolódó alapfogalmakat, a részvételi szinteket, intézményeket és eszközöket, majd a nemzetközi és a hazai gyakorlat néhány példáját. Láthattuk, hogy egyfelől a nemzetközi példák eléggé divergens képet mutatnak, másfelől az abai modellen kívül, a hazai gyakorlat még kevés komplex, több szintre is kiterjedő, megoldást kínál. A következőkben a részvétel fejlesztésének akadályait, illetve lehetőségeit vizsgáljuk meg.

4. A részvétel fejlesztésének lehetőségei

Annak ellenére, hogy a részvételi demokrácia gyakorlata folyamatosan terjed Európa- és világszerte, ma még az eredmények igen bizonytalanok. Az okok *több tényezőre* is visszavezethetők, (Ugrin – Varga, 2005)

A politika és a közpolitika között ma még nehéz a határvonalat meghúzni, így a képvisleti (közvetett) és a részvételi demokrácia szembeállítás a civil szféra és az önkormányzatok együttműködése helyett *érdekelletéteket* generál(hat).

A demokráciafejlesztés negyedik (partnerségi) szintje a jelenlegi intézményi és társadalmi környezetben inkább idea-

lisztikus, mint megvalósítható cél. Ez is indokolja, hogy a fejlett észak országokban a negyedik szakaszt az *információs technológia intenzív* alkalmazásával képzelik el.

Az állampolgárok *közösségi részvétele* sok országban kétes: szkepticizmus, személyes döntések, félelem a nyilvánosságtól stb. Nagy arányú részvétel szinte sehol sem valósult meg. A tapasztalatok alapján átlagosan tíz százalékos részvétellel lehet számolni, ami nagyvárosok esetében igen tekintélyes létszám, de egy kisvárosban vagy községben a program esetleg ellehetetlenüléséhez vezethet.

A döntéshozatalba való bevonás egyik sarkalatos kérdése marad, hogy a lakosságnak semmiféle kötelezettsége sincs, így a *felelősség megállapítása* lehetetlen. Ez komoly feszültségekhez vezethet a választott testületek és a lakosság között. Ezen egyedül a területi alapon történő választott „*civil képviselők*” intézményesített rendszere tud segíteni.

A civil szervezetek ma jóval *kisebb szerepet* játszanak a helyi közéletben, mint azt korábban tapasztalhattuk. Anyagi függőségük a helyi önkormányzatoktól a lakosság bizalmatlanságának forrása is lehet. Legitimitásukat a lakossági vélemény formálásában és képviselésében gyengíti, hogy jelenlétük nem reprezentatív minden lakókörzetben.

A fenti problémákból kiindulva, felmerülhet a kérdés: a részvételt illetően vajon hogyan adható át a megszerzett tapasztalat, a jó gyakorlat? Ezt a célt szolgálhatják pl. a különböző *benchmarkok*, ami az adott területen alkalmazott jó gyakorlatokat, illetve a *benchmarking*, ami a legjobb gyakorlat keresését és referenciává válását jelenti.

Az üzleti gyakorlatban az 1990-es évektől a benchmarkingot széles körben alkalmazzák a problémamegoldásban, a célok kitűzésében, a folyamatok javításában, stratégiaalkotásban, a változások kezelésében és sok más területen. Hatására új ötletek valósulnak meg, felgyorsulnak a változások, fokozódik a tanulás, csökkennek a költségek. A szakirodalom a benchmarking három fő típusát különbözteti meg: 1) folyamat-, 2) teljesítmény- és 3) stratégiai benchmarkingot, attól függően, hogy a jó gyakorlat tanulmányozása mely területekre irányul. (Dobos, 2011)

Az állampolgári részvétel tekintetében a bemutatott példák alapján megállapíthatjuk, az önkormányzatok számára mindhárom típusú benchmarking alkalmazása hatékony módszer lehet, amely a gyors tanulás és fejlődés lehetőségét szolgálja. Könnyebbséget jelenthet számukra, hogy a jó gyakorlat megosztását nem korlátozza üzleti érdek, kell azonban a partnerséget támogató pozitív szemlélet, amelynek hiánya viszont jelentősen gátolhatja a jó gyakorlatban rejlő előnyök kihasználását. (Dobos, 2011) Ezenkívül számukra a benchmarking nemcsak egy rendkívül eredményes fejlesztési módszer, ami az állampolgári részvétel valamennyi szintjére kiterjedhet, hanem hasznos „*mellékterméke*” is van: lehetőséget nyújt a kapcsolatépítésre is, ami tovább építi a közösségi tanulást. Végül az adott település valamennyi polgára haszonélvezője lehet egy-egy, a benchmarking hozadékaént született, sikeres részvételi megoldásnak, hiszen így a helyi közügyek a lakosság igényeinek megfelelően alakulhatnak.

Felhasznált források

- CONF/PLECODEI. (2009): A döntéshozatalban való *állampolgári részvétel* jó gyakorlatának kódexe. http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Hungarian_final.pdf
- CROMO (2010): Gyakoroljuk a demokráciát! Hogyan rendezzünk állampolgári tanácsot? http://cromo.hu/files/Gyakoroljuk_a_demokraciat_Cromo_Alapitvany_2010.pdf
- DOBOS ÁGOTA (2011): Példaadó jó gyakorlat, avagy benchmarking az önkormányzás javítására. Pro Publico Bono Támop Speciál http://www.propublicobono.hu/pdf/J%C3%B3%20gyakorlat_Dobos%C3%81_PPB_2001_okt.pdf
- GÁSPÁR – GÖNDÖR – TEVANNÉ (2011): Mindenki fontos! A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai. Budafok-Tétény Önkormányzata.
- GÁTI ANNAMÁRIA (2010): Aktív állampolgárság Magyarországon nemzetközi összehasonlításban. Másodelemzés nemzetközi adatbázisok és szakirodalom alapján. http://www.tarki-tudok.hu/file/part_1_cived_tanulmany_ga_20100620.pdf
- KIS JÁNOS (2000): Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány. Fundamentum-könyvek, INDOK Kiadó.
- KISS SÁNDOR – PALLAI ÉVA (2011): Közigazgatás-szervezési és vezetési ismeretek. In: Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. Nemzeti Közigazgatási Intézet.
- KOSSA LAJOS – VARGA CSABA (2005): Kezdeményező kistérség és demokráciakísérlet. A Sárvíz kistérség és Aba-nagyközség közös modellje. http://www.vargacsaba.hu/11MenuVilagreformok/sarvizi_kisterseg_es_Aba_modell.pdf
- KÜPPER, HERBERT (2011): A közvetlen demokrácia keretében hozandó döntés minőség-megőrzése és minőség-ellenőrzése. In: Pro Publico Bono Támop Speciál 2011. <http://www.propublicobono.hu/pdf/K%C3%BCpper%20H.pdf>
- MIKECZ DÁNIEL (2009): Az e-demokrata elnök. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/az-e-demokrata-elnok>
- PALLAI KATALIN (2010): A társadalmi részvételről települési képviselőknek. Polgármester Akadémia. Budapest: Corvinus Egyetem és Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége. http://www.pallai.hu/wp-content/uploads/2010/11/toosz-ctp-tarsadalmi_reszvetel_last.pdf
- POLÓNYI ISTVÁN (2002): Az oktatás gazdaságtana, Osiris Kiadó. <http://www.tankonyvtar.hu/gazdasagtudomany/oktatas-gazdasagtana-080904-158>
- SKORIC, VANJA (2003): Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról. Nonprofit szektor analízis. Állampolgári részvétel kutatás. <http://www.nosza.hu/skoric.dbk.pdf>
- UGRIN EMESE – VARGA CSABA (2005): Az abai modell: a helyi demokrácia fejlesztése, a társadalmi szerződés létrehozása. <http://www.aba.hu/?module=news&action=show&cnid=27283>