

A közösségi részvétel – társadalmi és hatalmi beágyazottság

Nonprofit Szektor Analízis

Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról

Nizák Péter

Péterfi Ferenc

*„Mindenki elég okos, hogy saját magát irányíthassa olyan ügyekben, amelyek rá tartoznak.”
(Tocqueville)*

Bevezetés

Tanulmányunkban a részvételi demokrácia speciális kérdéseivel foglalkozunk. A részvételre képesítés kérdéseit tekintjük át, megvizsgáljuk, milyen tényezők befolyásolják az állampolgárok és szervezetek részvételre való hajlandóságát, képességét, miért érdeke – ha érdeke – a hatalomnak a részvétel biztosítása, elemezzük a hatóságok hozzáállását, bemutatjuk milyen mutatókkal, indikátorokkal lehet a fentieket mérni, illetve, hogy milyen következtetéseket vonhatunk le belőlük.

Néhány gondolat a részvételi demokráciáról

A részvétel problematikája a XX. század második felében került előtérbe a nyugati országokban. Oka a „demokratikus deficit” megjelenése, a demokratikus berendezkedés válságjelenségeinek megjelenése, elmélyülése volt. Egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a politikai választásokon alapuló képviseleti demokrácia formálissá, kiüresedetté vált, olyan berendezkedéssé, ahol az elitek uralkodnak és az állampolgárok egyre inkább elfordulnak a közügyektől. Ez pedig sem a hatalmon lévőknek, sem az állampolgároknak nem jó, hiszen elvi szinten a politikai elitek azért mégiscsak a „nép nevében” birtokolják pozícióikat, a „nép” pedig több beleszólást szeretne a közügyekhez kapcsolódó döntésekbe. Szükségessé vált tehát, hogy az állampolgárok két választás között is beleszólhassanak a közügyekbe, befolyásolhassák a róluk szóló döntéseket, és ennek meglegyenek az intézményi garanciái. A XX. század végére a legtöbb nyugati ország jogrendje és alkotmánya a képviseleti formák mellett már teret adott a részvétel közvetlen lehetőségeinek is. Mára a részvételi elv az Európai Unió egyik deklarált működési elve is, az európai alkotmány külön részt szentel a részvétel témájának. A fentiekhez természetesen nagyban hozzájárultak a civil szervezetek és tömegmozgalmak erőfeszítései, de a teljesség kedvéért megjegyezzük, hogy a hatalmon lévők érdeke is ezt kívánta.

De mi is pontosan a részvételi demokrácia? Tulajdonképpen pontatlanul fogalmazunk, ha a jelenlegi társadalmi berendezkedés szerinti tömegdemokráciát a részvételi jelzővel illetjük, hiszen politológiai értelemben a döntések közös meghozatalát, a közügyek közös kezelését jelenti. Pontosabb, ha a képviseleti demokrácia részvételi elemekkel való kibővítéséről beszélünk. Ráadásul számos esetben találkozhatunk a döntéshozatal intézményi feltételeit tárgyaló közvetlen demokrácia fogalmával is, mely sok esetben a részvételi demokrácia szinonimájaként jelenik meg. Anél-

kül, hogy a részvételi és a közvetlen demokráciáról szóló igen kiterjedt szakirodalom ismertetésébe kezdenénk, leszögezzük, hogy a mi értelmezésünkben a részvételi demokrácia mai fogalma tág, a személyek és csoportok magatartására is utaló fogalom. Magában foglalja mindazokat a tevékenységeket, melyet az állampolgárok, az állampolgári mozgalmak, szervezetek azért végeznek, hogy alakítsák, befolyásolják, irányítsák az életüket meghatározó intézmények működését.

A részvételi demokrácia intézményei

A fenti, részvételre irányuló tevékenységek különböző formákban és szinteken jelennek meg. A részvételi demokrácia fő intézményei az állampolgári szinthez kötődnek: legfontosabb részvételi elem maga a választás, melyről a részvételi demokrácia kapcsán ritkán beszélünk, holott az állampolgárok alapvető lehetőségét jelentik a részvételre, illetve a közügyek befolyásolására. Más kérdés, hogy a választás aktusával az állampolgár bizonyos értelemben egyben át is ruházza saját részvételi jogát a megválasztott képviselőkre, így – elfogadván a képviseleti demokrácia játékszabályait – saját részvételi jogát korlátozza. A választások között hagyományosan a népszavazás és a népi kezdeményezés jelentik a fő intézményi részvételi lehetőségeket, ezek az intézmények nyújtanak lehetőséget arra, hogy az állampolgárok kifejezhessék (ellen)véleményüket az országos, vagy helyi közügyekben. Emellett természetesen számos más jogintézmény biztosítja az állampolgárok részvételi lehetőségét helyi, önkormányzati szinten is.¹

Választások általában négyévenként vannak, a népszavazás is meglehetősen ritka egy ország életében.² A részvételi elv érvényesítése, a részvétel gyakorlati, mindennapi megvalósulása így inkább közösségi szinten történik. A különböző állampolgári szerveződések, civil szervezetek a részvételi demokrácia egyik legfontosabb csatornájaként funkcionálnak, sokkal hatékonyabb fellépési lehetőséget adnak az állampolgároknak arra, hogy hatást gyakorolhassanak az életüket befolyásoló intézményekre, mintha egyénekként tennék ezt. Az általuk alkotott szervezetekkel vagy kezdeményezésekkel alakíthatják, befolyásolhatják, sőt gyakorolhatják a közfeladatok ellátását. Ráadásul az állami oldal is szereti, ha „szervezett” a társadalom, azaz nem egyénekkel, hanem különböző csoportok képviselőivel kell tárgyalnia, egyeztetnie. Ennek a kérdésnek is van persze árnyoldala, az ezredforduló Európájában jól megfigyelhető tendencia a részvétel „formalizálódása”, azaz olyan neokorporatív struktúrák kialakulása, melyben a társadalmi érdekegyeztetés bebetonozott szerkezetben és szereplőkkel működik, a részvétel eszközeként funkcionáló civil szervezetek pedig semmivel nincsenek közelebb az állampolgárokhoz, mint a politikai pártok. Ez a tendencia megfigyelhető Uniós, országos és helyi szinten is, és véleményünk szerint alapvetően korlátozza, sőt sok esetben sérti a részvétel elvét, lehetőségét, hiszen annak gyakorlását csak a kiválasztott, privilégiumokat élvező szerveződések kapják meg.

A közösség szerepe a jogérvényesítésben és a képességek fejlesztésében

A közösségi akarat és a részvétel dilemmái

Alapítványi középiskolásokkal találkoztam egy társadalomismereti foglalkozás keretében a közelmúltban, és a demokráciaélményeikről igyekeztem őket faggatni. Aztán a civil társadalomról, a közös elhatározásból elinduló szervezkedésről beszélgettünk. Egy általuk kezdeményezett közéleti cselekvési program lehetőségeire terelődött a szó, amikor feltette az egyik segítő tanár a kérdést: „Ha mi itt most belefogunk valamibe, mi a biztosítéka annak, hogy nem sóhivatallá válik a közös

¹ Lakossági kihirdetés, lakossági fórum, részvétel lehetősége az önkormányzati üléseken, stb.

² Kivételek természetesen vannak: különösen érdekes ilyen tekintetben Svájc, illetve Kalifornia állam (USA) példája, ahol a népszavazások tárgyköre és gyakorisága igen kiterjedt.

kezdemenyezésünk?” Arra gondoltam, Molnár Ferenc³ hősei milyen ösztönös biztonsággal és evidenciaként tudták, együletet kell alakítaniuk, ha közösen cselekszenek, s hogy a pecsét és a gitt milyen fontos szimbóluma volt az összefogásuknak. A gittegyület nekik komoly tanulás volt az életükben, akkor és ott nem a devalválódott és cselekvőképtelen társasági formát jelentette, hanem a közösségi cselekvés igazi keretét.

Tudjuk a görög demokráciák történetéből, a városállamok közléte a közvetlen részvételre a szabad polgárok folyamatos diskurzusra épült. Szinte mindenki részt vett a közügyek intézésében – csak a rabszolgák, a gyerekek, és a nők nem (tehát volt ebben az idealizált világban is kirekesztés) -, a közösség egészét érintő elhatározások és döntések többnyire nyilvános vitában születtek meg. Aztán, ahogy a modern tömegtársadalmak kialakultak, ez a mindenki közvetlen részvételére épülő társadalom-működés már nem volt megvalósítható, s a fejlődő munkamegosztás részeként mind több ügyben választottak képviselőket az emberek, akiket megbíztak azzal, hogy helyettük döntsenek. Egyre szélesebb körben intézményesült ez a gesztus: a megbízást jelentő mandátum olyan átruházást jelentett, amely később a demokrácia gyakorlatának jelentős konfliktusát is magával hozta.

Máig is az a kérdés merül fel mind gyakrabban, milyen módon él a képviselő a rá átruházott joggal, képes-e ellenőrizni és befolyásolni az eredeti megbízó, az állampolgár illetve a közösség a képviselőjét a választási ciklusban, a megbízási időszakban?

Az is egy másik egyre gyakoribb kérdés, milyen széles azoknak a kérdéseknek a köre, amelyekben mindenképpen közvetve, tehát képvisellel kell/lehet ellátni a közügyek gyakorlását, s melyek azok a kérdések, amelyekben a polgároknak, s azok közösségeinek közvetlenül önmagánál kell tartani ezt a kompetenciát? Máshogyan fogalmazva, marad-e valóságos terepe a közvetlen állampolgári részvételnek, vannak-e olyan területek, amelyekben nem szabad, hogy kiadják a kezükből a beleszólás, a döntéshozatal lehetőségét az állampolgárok, a „citizenek”?

Harmadrészt, nem kevésbé fontos kérdés, hogy mi történik a társadalmi gyakorlatban, ha tartósan és tömegesen veszítik el, vagy adják fel az emberek a közéleti részvételnek a jogát és lehetőségét? Milyen hatással van a társadalom egyes tagjaira és közösségeire, ha semmilyen szinten nem vesznek részt a közösség ügyeinek megtárgyalásában, megvitatásában, a döntések meghozatalában?

Talán az utolsó kérdésünk, hogy létezik-e optimális forma, arány – s ha igen az hogyan körvonalazható –, amelyben a közügyek egy részét a képviselőre, egy másik részét a közvetlen részvételre épülő döntéshozatalra kell/lehet építheti? S azt demokráciának lehet-e nevezni?

Részvétel – milyen elvek alapján?

A nemzetközi gyakorlatban több megközelítés van a részvételi jogok meghatározására: az Aarhusi Egyezmény a részvételi demokrácia alapelemeként az információhoz, a döntéshozatalhoz és a jogorvoslatihoz való hozzáférést említi. Ez a három elv azért kiemelten fontos, mert a döntéshozatalban való részvétel nem képzelhető el anélkül, ha az érintettek nem rendelkeznek a megfelelő információkkal, miképpen akkor sem, ha nem élhetnek jogorvoslati jogukkal, amennyiben a döntéshozók nem biztosítják jogaikat.

Divatos és sokat hangoztatott (így gyakran kiüritett) fogalom a szubszidiaritás elve. Ez az az elv, amelyet szinte minden fontosabb eszmeáramlatban – a baloldali, a konzervatív-tradicionális, de a liberális gondolkodásban is – fontos értékként ismernek el. Nagyjából azt jelenti, hogy mindenkinek joga és dolga, hogy oldja meg a saját (vagy közössége) problémáit. Ha önmagában nem tudja, a magasabb szintnek kötelessége segíteni – „szubszidiálni” – őt ebben. (Szubszidiaritás: latin szó, jelentése segítség, védelem, támogatás-menedék biztosítása.) A szubszidiaritás elve: „az a kíváncsi, hogy a döntéseket, határozatokat, jogi normákat a lehető legalacsonyabb szinten hozzák meg, annak érdekében, hogy a hatalom minél közelebb maradjon azokhoz, akik felett a hatalmat gyakorolja”.⁴ Másképpen fogalmazva, a különféle döntéseknek lehetőleg azokon a szinteken kell megszületniük

³ Molnár Ferenc: Pál utcai fiúk

⁴ Bakos Ferenc: Idegen szavak és kifejezések szótára, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994

– s ez már a részvétel kereteit meghatározhatja –, ahol a problémák megjelennek. A helyben meghozható döntéseket kivenni az érintettek kezéből és magasabb szintre feltolni: „jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása”.⁵ Jól láthatjuk tehát, hogy a szubsziaritás nem a decentralizációt jelenti, hanem annak elvét, hogy milyen esetekben engedhető meg a centralizáció.

A szubsziaritás elvével a gyakorlatban két véglet szokott előfordulni: ha egyáltalán nem alkalmazzák – erre visszatérünk –, vagy ha erre hivatkozva olyan feladatokat ruház a magasabb szint az alatta levőre, amely ez utóbbi erejét, kapacitását meghaladja, s nem delegál hozzá megfelelő forrásokat, kapacitásokat. (Ezért kerüli láthatóan a hazai szociálpolitika is az erre az elvre való hivatkozást.)

Témánk tárgyalásakor különösen aktuálisnak tartjuk ezt a szempontot, ugyanis kérdéseink egyike azt firtatja, hogy – a szubsziaritás alapján kialakuló – társadalmi részvétel gyakorlata hogyan hat a polgárokra, illetve azok közösségeire. Azaz, marad-e helyben megfelelő illetékesség (tehát az alacsonyabb szint és a fölötte levő kölcsönösen elismeri-e azt), van-e elkötelezettsége, szándéka, ambíciója az érintett polgároknak és társulásaiknak a részvételre, s van-e elég tudása, szakismerete ahhoz, hogy éljen ezzel a funkciójával.

Az a tapasztalatunk, hogy a döntésekben való részvétel fejlesztő hatású az egyes ember és a társadalom mindenféle csoportja tekintetében. Mert erőfeszítést és felkészülést igényel a folyamat szereplőitől, mert a közösségekben történő cselekvés önmagában is fejlesztő hatású, amelynek során kommunikációs folyamatok alakulnak ki az érintettek között. Ugyanakkor a közösségi ügyekben való aktív részvétel tartós hiánya – tehát a szubsziaritás alkalmazásának elvetése – leépíti, hospitalizálja az egyéneket és a társadalmi közösségeket is, azaz függőséget alakít ki. A közösségi részvétel esélyének elvétele, jogának megtagadása, megkérdőjelezése tehát nem csupán az illendőség tekintetében hibás, de komoly – esetenként tartós – társadalmi károkat okoz.

Itt szükségesnek tartunk egy újabb fogalmat kiemelni. Kirekesztés (exclusion) alatt az itthoni társadalmi gyakorlatban a társadalom periferiájára kiszorított csoportokat: a szegényeket, a kisebbségeket, a valamilyen másságot vallókat, a sérültséggel élők esélyeinek hiányát szoktuk érteni. A polgári demokratikus hagyományú országok gyakorlatában azonban a közéletből való kirekesztést, azaz a saját közösség helyzetéről születő döntésekből való kirekesztést is számon tartják. Sőt, az álammal szembeni elvárásként nem csak a részvételből való szándékos aktív kizárást tartják elfogadhatatlannak; de kirekesztésnek tekintik azt is, ha az állam passzívan rekeszt ki, azaz nem tesz meg mindent annak érdekében, hogy bekapcsolódjanak a helyi közösségek a saját életük, a helyi társadalmat érintő kérdések megvitatásában, az ott kialakuló döntésekben. Ha az aktuális hatalom nem tesz határozott erőfeszítéseket azért, hogy párbeszéd alakuljon ki.

Ebben a megközelítésben a mai magyar társadalom igen nagy többsége kirekesztettnek tekinthető. Az ezzel ellentétes, tehát ezt megszüntető bevonás (inclusion) így tehát a közösségi részvétel valódi esélyének megteremtését kellene szolgálja. Amikor tehát a részvételi demokrácia fejlesztéséről beszélünk, nem kevesebbet teszünk, mint azt keressük, hogy a gyakorlatban hogyan szüntethető meg itt Magyarországon egy nemzeti méretű kirekesztettség!

Ágh Attila politológusként a szükséges változási folyamatot a következőképpen látja: „Ebben a szakaszban, a makro-politikai intézményépítésre koncentráló demokratikus átmenet után azonban a hangsúly már áttevődik a mezo-politika logikájának megfelelő „finomszabályozásra”. Másképpen szólva megtörténik a váltás a jogilag keményen, szorosan szabályozott, a makro-politika logikájának megfelelő kormányzatról (government) a közpolitikai közösségekre és hálózatokra, a lágy, laza szabályozásra épülő kormányzásra (governance). A kormányzatról a kormányzásra való fokozatos átmenet a fejlett demokráciákban a legfontosabb politikai változás, amit a kormányzati válság (crisis of governability), az állam túlterhelése (state overload) és a civil társadalommal való kapcsolat

⁵ XI. Pius pápa Quadragesimo Anno kezdetű enciklikája Irodalom: Az egyház társadalmi tanítása. Dokumentumok, Szent István Társulat, 1993.

gyengülése, mint a társadalmi igényekre való kormányzati reagálás hiánya (lack of responsiveness) kényszerített ki...⁶

Az az alapkérdés, hogy létezik-e valóságosan önkorlátozó hatalom, vagy minden esetben igaz, amit az egyik Zengő ügyet elemző tanulmányban olvashatunk, hogy „a hatalom arra született, hogy korlátozza a szabadságot”⁷

Másképpen szólva, mit tekint a társadalomirányításért felelős hatalom (és a közmegegyezés) alapvető céljának, mi a meghatározó szocializációs szándék társadalmi szinten: a meglévő viszonyokhoz történő alkalmazkodás, a belesimulás; vagy a változások kezdeményezése, az azokban való folyamatos részvétel és az állampolgárok és közösségeik erre történő felkészítése?

Részvétel – miben?

Tekintsük át alaposabban, mit is keresünk a közösségnek a közéleti viszonyokban való részvétele kapcsán.

A polgári demokratikus hagyományú országokban különbséget tesznek a társadalmi részvétel (social participation) és a civil részvétel (civil participation) között. A társadalmi részvétel a különféle érdeklődési, hobby, műkedvelő, szabadidős és hasonló érdekcsoportokban kifejtett szervezett tevékenységekben való részvételre, s az ennek kapcsán születő személyes kapcsolatokra, kölcsönhatásokra vonatkozik. Míg a civil részvétel inkább az állampolgári aktivitás különféle megnyilvánulásaira vonatkozik: a helyi ügyekben való egyéni és csoportos részvételre és a helyi ügyek befolyásolására való képességre.

A hazai civil társadalom, de különösen a nonprofit szervezetek viszonylag egyoldalú fejlettségűek működésük tartalmának tekintetében. A bejegyzett szervezetek igen magas aránya – szerintünk minimum 2/3-a, 3/4-e – többnyire a társadalmi részvétel példájának megfelelően, különféle szabadidős, hobby, vagy valamilyen szakmai szolgáltatói tevékenységet végez. Ezek – akárha környezetvédelmi, szociális, kulturális, oktatási, vagy bármilyen más tartalmúak is –, nagyon fontos társadalmi értékeket jelentenek, megkérdőjelezni semmiképpen nem kívánnánk azokat.

Ám igen gyenge a hazai szektor a civilség egy másik fontos területén: mindenféle érdekvédelemben (fogyasztói, szülői, munkavállalói, polgárjogi, lakásügyi, stb.), érdekérvényesítésben (a döntésekbe történő beleszólás, a társadalmi ellenőrzés – a kontroll megszervezésében országos és települési szinten egyaránt, a helyi nyilvánosság szélesítésében). Azokban a kérdésekben tehát, amit a nemzetközi gyakorlat civil részvételnek, civil érdekképviseletnek nevez (watchdog). A hatalommal való pörölésben, a helyi közügyekben való mozgósításban. Meggyőződésünk szerint a hazai civil társadalom ebben szorul leginkább megerősítésre!

⁶ Ágh Attila: Civil társadalom és korai konszolidáció az EU-csatlakozás jegyében Magyarországon In. Magyar és európai civil társadalom, Pécs, 1999. Szerk. Csefkó Ferenc és Horváth Csaba (45-48. old. 59-61. old.) Ugyanott: „... Legutóbb, a reformtörekvések a civil társadalom igényeihez és öntevékenységéhez való közelítésben, mint a jó kormányzás követelményében fogalmazódtak meg. A jó kormányzás tehát a társadalmi párbeszéd intézményesített rendszerét jelenti, a kormányzás, mint a civil társadalom önkormányzata jól elrendezett szerveivel. A kormányzásra való áttérésnek, mint politikai decentralizációnak három formája van. A devolúció a funkciók áthelyezése a kormányzaton belül alacsonyabb szintekre, a központi kormányzathoz, vagy onnan a helyi önkormányzatokhoz. A dekoncentráció a döntéshozatal megosztása a regionális centrumok között a központi hatalom helyett, illetve általában az alacsonyabb szintre való áthelyezés és megosztás. Végül a delegáció a felelősség áthelyezése a kormányzati szintről a 'félkormányzati' szintre (NGO), a közzférából a magánszférába vagy a 'harmadik szektorba'. (UNDP, 1997: 24). Mindhárom mozgás a kormányzás irányába mutat, a hangsúly viszont manapság a fejlett országokban a delegáción van, mivel a másik két forma korábban jelentkezett és az átalakulás már többé-kevésbé befejeződött, míg az új demokráciákban a három folyamat összekapcsolódik, mint a kormányzásra való hosszú, fokozatos és fáradságos áttérés történelmi feladata...”

⁷ Vay Márton: Társadalmi koalíció a Zengő védelmében Civil Szemle 2005/1. pp. 60-83

Részvétel – hogyan?

A közösségi beavatkozásnak és a civil részvételt segítő szervezői-fejlesztői munkának különféle változatai léteznek a gyakorlatban. Jack Rothman⁸ három gyakorlati modellbe sűrítette ezeket a szerepeket.

Megkülönbözteti a „közösségfejlesztés modelljét”, amely megteremti az egész közösség számára annak cselekvő részvételével a gazdasági és társadalmi haladás feltételeit, a lehető legnagyobb mértékben támaszkodva a közösség tagjainak saját kezdeményezéseire. Ennek a modellnek a jellemzőiként a demokratikus folyamatokat, az önkéntes együttműködést, az önszervezést, a saját vezetés kifejlesztését és az oktatás-képzés kérdéseit lehet kiemelni. W. W. Biddle és L. J. Biddle⁹ a fejlesztési modell jól ismert képviselői szerint a „fejlesztő” kezdeményezéseinek alapvető célja, hogy a közösség tagjaiban megnőhessen a kezdeményezőképeség; így ő elsősorban a résztvevők tanulási folyamatának katalizátora, amelynek során a „fejlesztésben” résztvevők megfelelő képességeket, eljárásokat és erkölcsi fogékonyságot sajátítanak el saját problémamegoldásuk önálló megszervezéséhez. Az ilyen tevékenység lényege a képessé tétel, s az többnyire „a demokráciára való alkalmasság fejlődését eredményezi”.

A „társadalmi tervezés modellje” szerint a problémamegoldás gyakorlatát alapvetően specialisták, szakértő tervezők folytatják, akiket szakmai ismereteik nagy hivatali apparátusok működtetésére és komplex változási-átalakítási folyamatok technikai irányítására képesítenek. Az információk összegyűjtése és elemzése, a változtatási programok kidolgozása, végrehajtása, illetve ellenőrzése és kiértékelése formális szervezetekben zajlik. A szocio-kulturális szervezést ennek a modellnek a képviselői egyfajta speciális szolgáltatásként fogják fel, viszonylag kevésbé érdekli őket, hogy sikerült-e kellő mértékben bevonni a programba magukat az érintetteket is. Mégis tagadhatatlanul tartalmaz ez a módszer is interaktivitást, főként, ha létezik valamilyen nyomásgyakorlásra képes megszerveződött érdekartikulációs struktúrája, szervezettsége a helyben élőknek.

A „társadalmi akció” – Rothman tipológiája szerint – az esetek többségében érdekkonfliktusok körül, kampányszerűen és a politikai nyomásgyakorlás vagy bojkott céljával szerveződik, főleg olyan helyzetekben, amikor a megbízói népeségcsoport érdekeinek érvényesítéséhez minden más lehetőséget lezártak. E megközelítésnek a képviselői gyakran azzal az igénnyel lépnek fel, hogy alapvető változásokat idézzenek elő a politikaideológiai gyakorlatban is, s ennek érdekében a hatalom, az anyagi javak és a döntéshozatali lehetőségek újrafelosztását célozzák. A modell elvi indítékai szerint, annak érdekében, hogy a hátrányos helyzetű csoportok legyőzhessék a tehetetlenség és kiszolgáltatottság érzését, szükséges, hogy olyan akciókban vehessenek részt, amelyekben mind a róluk kialakított előítéllettel, mind a saját magukról alkotott képükkel szemben értékesnek és cselekvőképessé érezhetik magukat.¹⁰

Sajátos tipológiát fogalmazott meg Peták Péter egy dokumentumfilmben,¹¹ amely egy minta-szerű civil részvételi folyamat alakulását elemzi, mutatja be. Pécs külvárosában, Istenkúton a helyi iskola bezárása ellen tiltakoztak a szomszédságban élők. 3-4 évi küzdelem után, a helyi lakosság határozott tiltakozása ellenére, az önkormányzat bezárta az iskolát. Ám ennek a folyamatnak a során a lakossági összefogás, a közös harc, olyan „kedvet ébresztett” a helyieknél, hogy érdekvédelmi küzdelmük folytatására egyesületet alakítottak, s új tartalmakat kerestek a civil részvételre, a saját sorsuk kézbevitelére. A 6-8 éves folyamatban jól elkülöníthető szakaszok voltak a civil érdekérvényesítésben, amelyekhez más és más eszközök, technikák társultak.

Ennek alapján Peták Péter elsőként megkülönböztetett konfrontációs-konfliktusos, technikákat, ezek: az aláírásgyűjtés, a népszavazási kezdeményezés, tüntetés, felvonulós demonstrá-

⁸ Jack Rothman: Three Models of Community Organization. Idézi Gergely Attila: Intézmények építése a helyi közösségekben Parola füzet Közösségfejlesztők Egyesülete Bp. 1991. Ezt a bekezdést G.A. gondolatmenete alapján tárgyaljuk

⁹ Biddle, W.W.- Biddle, L.J.: A közösségfejlesztési folyamat Országos Közművelődési Központ Módszertani Intézete Bp. 1988.

¹⁰ Ennek a modellnek karakteres szakértője Amerikában Saul D. Alinsky. Magyarul megjelent könyve: Alinsky, S.D: A civil szervezkedés ábécéje, Bagolyvár Könyvkiadó Bp. 1999.

¹¹ A hely szelleme c. film Szerkesztő-riporternek Kovács Edit és Péterfi Ferenc MMI Látószög Stúdió 2005.

ció, sajtókampány. Létezett, másrészt, az együttműködéses – tárgyalásos – konszenzusos szakasz, amelyben az önkormányzattal, egyes képviselőkkel, önkormányzati munkabizottságokkal, a hivatal szakmai osztályaival és különféle tisztségviselőkkel igyekeztek tárgyalásos úton az érdekeik elfogadtatását beláttatással és az összegyűjtött tények felsorakoztatásával elérni. Harmadik típusként a törvényességi szabályozás által kínálkozó részvételi formákra hivatkozik Peták, amelyek a hangsúlyt a feladatátvállalásra, a törvény biztosította szerződéses kapcsolatokra (főként szociális és közművelődési szolgáltatások átvállalásaként) helyezik. Ezeket kínálják még az érdekvédelem és a közösségi beleszólás esélyeként az épített környezet alakításáról és védelméről, valamint a közművelődési tanácsok létrehozásáról rendelkező törvények.

A részvételhez szükséges feltételek

Mire lenne szükség ahhoz, hogy megerősödjön, képessé váljon a helyi közösség a társadalmi párbeszédre és részvételre, vagy, hogy más esetben „visszatanulja” ezt az esetleg hajdan volt, ám elveszített (?) tudását?

Alapvetően olyan társadalmi légkörre és gyakorlatra, amelyben természetes történések ezek az akciók, amelyekről a társadalmi nyilvánosságban – a közvetlen és tágabb környezetében, a médiumban, szakmai konferenciákon, kiadványokban, a civil koalíciók tapasztalatcsere találkozóin rendszeresen és részletesen szó esik. Ahol a „társadalmi akció” a természetes szocializációnak lesz a része, amelynek során a gyakorlatból eredő hétköznapi tapasztalatszerzés tömeges példája kínálkozik a civil részvételre.

Szükség lenne olyan szomszédsági szintű részvételt és döntés előkészítést szervező közösségi tanácsokra, továbbá a helyi közösségekkel összefogást, partnerséget kereső „közösségbarát önkormányzatok” tevékenységére települési és tágabb szinten, amelyek ennek a működésnek a tudatos kezdeményezői.

Ezeket túl szükség lenne olyan segítő szakmákra és felkészült szakemberekre, akik állampolgári mivoltukban segítik, erősítik a polgárokat és a helyi közösségeket, s így hatékonyan közreműködnek a civil-közösségi részvétel megerősödésében. Például a szociális munkával foglalkozókra, a művelődésszervezőkre, a vidékfejlesztőkre.

A szociális munka felől azonban a szakértők gyakran inkább a személyes segítségbe „bújnak”, s eleve is kétséges, hogy az általuk kliensi viszonyba kényszerítettekkel lehetséges-e egyenrangú partnerséget alakítani. A közösségi részvétel segítése e szakterület munkatársaitól olyan fejlesztői tevékenységet igényelne, amely már az általuk segítettek, támogatottak, gondozottak állampolgári viszonyainak megváltoztatását is célozná, azonban ilyen generális feladat- illetve szerepvállalás ma még idegen a szociális intézményrendszer derékhadától.

A művelődésszervezés felől – mi úgy látjuk – a szórakoztatásba, lazításba, szabadidő eltöltésbe; a terület- vidékfejlesztés felől a döntéshozatal feljebb megtalálható – s mindenképpen elegánsabb – szintjére „menekülnek” a specialisták, a szakemberek és így a szakmák is. Nem akarják a társadalmi viszonyokat firtatni, érinteni, pláne nem alakítani, befolyásolni. Az eddigi szerepek és lépések kockázatmentesebbek, kényelmesebbek; ha tovább mennének, ha közelebb eresztenék magukhoz a helyi polgárokat, akkor bizonytalanabbá, kiszámíthatatlanabbá válnának az eddig standardizált viszonyok. Ahhoz bátorság, civil kurázi, szilárd meggyőződés kellene: más világgép.

Ugyanakkor a környezetvédő-zöld mozgalmak szereplői között egyre erőteljesebb vonalmat tapasztalunk az igazi közösségi beavatkozásokat eredményező kezdeményezések iránt. Mert akcióikban „közel merészkednek” a helyi közösségekhez. Eszközként is, a civil részvétel, a társadalmi párbeszéd egyre fontosabb számukra. Ők, többnyire egy szakterületre, egy megközelítésre, egyre koncentrálnak használják a közösségi munkát. „Összesűrített” alkalmakra, határozott közéleti cselekvésre, beavatkozásra, akcióra összpontosítanak.

Természetesen a legnagyobb szükség – már a demokrácián túl – felkészült civil társadalomra, jól szervezett közösségekre lenne – illetve van. Ennek a feltételei azonban csak részlegesen adóttak ma még. Pedig a politikusok egy része, s az önkormányzatok is kezdik érezni, hogy a civilek nélkül

nem megy. Nem az illendőség láttatja ezt – azokkal, akik már látják –, hanem az érdek. Egyre világosabbá válik, hogy az Európai Unió semmilyen forrást nem szívesen ad olyan helyre, ahol nem látszanak a közösségi bevonás nyomai. A strukturális alap és a kohéziós alap forrásai alapfeltételeknek szabják a társadalmi párbeszédet, a közösségi részvételt. Tehát megjelent már a külső kényszer is.

Elengedhetetlen olyan programok megjelenése – az EU-s alapokon túl hazai és más keretekben, amelyek ezeket az ambíciókat, törekvéseket támogatják. Szükség van ehhez forrásokra a szakmai cselekvési programokhoz és felkészítésekre, képzésekre, hogy képessé váljanak a civil közösségek ilyen fellépések, struktúrák és intézményes szerveződések elindítására, alapítására.

A felkészítési, képzési lehetőségekről

Mire van szükség ahhoz, hogy különféle képzések induljanak Magyarországon, olyanok, amelyek a civil közösségeknek a párbeszéd kialakításában és a társadalmi ellenőrzésben, a hatalom kontrolljában, s ezzel együtt saját elhatározású cselekvésekben nyújtanak segítséget, ilyen folyamatokra készítik fel a civil társadalmat?

Alapvetően erős motivációra van szükség, amely kedvet és bátorítást ad a lehetséges érintetteknek arra, hogy erőfeszítéseket tegyenek a saját helyzetük megváltoztatására, új megoldások kezdeményezésére, a közösségi részvétel területén. Arra a felismerésre, hogy függ tőlünk valami, hogy részesei lehetünk a saját és közösségünk sorsa alakításának. Amelyikből nyilvánvaló lesz számukra, hogy felkészüléssel képesek ilyen folyamatok és akciók generálására, elindítására, sikeres végig vitelére.

Hozzáférhető felnőttképzési rendszer. Nemigen várható el, hogy önmagukban anyagi erőfeszítést tegyenek azok a közösségi szerveződések, s azok aktivistái, akiknek a felkészítése fontos lenne. Így is marad saját „befektetésük” a szabadidejük, amikor ilyen képzéseken részt vesznek. Csak támogatott képzésekkel, munkaidő kedvezményel, ösztöndíjak meghirdetésével, esetleg adókedvezményel lehet ilyen elköteleződésekhez széleskörűen kedvet teremteni. Akkreditálni kellene minél több ilyen felkészítést vállaló, szervező intézményt, s az általuk lebonyolított kurzusokat is.

Kurzusok, tréningek, általános célú alapképzések: demokráciáról, közösségiségről, civil társadalomról, partnerségről, valamint ezeknek a fogalmaknak és a hozzájuk kapcsolódó mozgalmaknak a hazai és nemzetközi történetéről, trendjeiről. A demokrácia deficitéről – amely ezeket a cselekvéseket, általában a közösségi kontrollt korábban és ma is motiválja.

A felkészítések a tapasztalati tanulásra, a hallgatók aktív bevonására és részvételére épüljenek, ne pusztán elméleti tartalmuk legyen, hanem fejlessze a résztvevők cselekvőképességét. Kapcsolódjon ezekhez minél több gyakorlatias segítő kiadvány, munkafüzet. Elemezze részletesen azokat a cselekvési technikákat, amelyekkel a hallgatók a maguk gyakorlatában hatékonyak lehetnek:

Hogyan alakítsunk egyesületet? Hogyan hozzunk létre alapítványt? Hogyan vonjunk be tagokat, önkénteseket az aktív munkába? Hogyan szervezzünk és vezessünk nyilvános gyűléseket? Mit jelent küldöttnek lenni? Mikor mozgósító egy felhívás, a szórólap, a kiáltvány? Hogyan szervezzünk kampányt, akciócsoportot? Mit érdemes tudni a lobbizásról? Melyek a lényeges tudnivalók egy aláírásgyűjtés megszervezésében? Hogyan szervezzünk tüntetést, demonstrációt? Mik a nyomásgyakorlás alaplépései? A pénzszerzés ABC-je. Ingyenes tanácsadó szolgálat szervezése. Hogyan tárgyaljunk hivatalos szervezetekkel? Mit kell tudni a sajtókapcsolatok, sajtótájékoztatók szervezéséről? Hogyan szerkesszünk hírlevelet, helyi újságot, rádióműsort?

Ugyancsak fontos eleme kell legyen ezeknek a felkészítéseknek, hogy a résztvevők megismerjék a közigazgatás, az önkormányzás intézményrendszerét, hogy megfelelő módon tudjanak azokhoz viszonyulni, kapcsolódni. Az önkormányzatokat, a munkabizottságok rendszerét szabályozó törvényeket, a polgármesteri hivatal működését.

Szükség van ennek a folyamatnak a hatékony segítéséhez felkészült képző szakemberekre. Nem külföldről érkező „csodadoktorokra”, hanem a hazai gyakorlatban edződött és az itteni viszo-

nyokat alaposan ismerő trénerekre, s gyakorló szakemberekre lehet bízni ezeknek a képzéseknek a lebonyolítását. (Ezzel persze nem akarom tagadni a nemzetközi tapasztalatok jelentőségét.)

Hatékony segítőtje lehet a közösségi részvételről szóló felkészítéseknek, ha van sok erre a célra kifejlesztett módszertani- és tananyag: kiadványok, munkafüzetek, filmek, esetleírások, játékok-helyzetgyakorlatok. És a gyakorlatban megismerhető folyamatok, példák.

Nagyjából a fenti szükségletekre építve kezdett néhány éve hasonló felkészítéseket, képzéseket szervezni a Közösségfejlesztők Egyesülete és a Civil Kollégium Alapítvány. Utóbbi a Socrates Program keretében egy nemzetközileg kifejlesztett tananyagot adaptált magyar nyelvre Fel-nőttoktatás az Állampolgárságért és a Demokráciáért (FÁD) címmel, melynek nyomtatott munkafüzete mellett az elektronikus változata letölthető a közösségfejlesztés magyarországi honlapjáról [<http://www.kka.hu/>] is. Ám ezek tematikája csak részben irányult a fenti kérdések és szükségletek megtanulására, s éppen a támogatottság hiánya miatt – azaz mert nem lehetett a képzésekben a felmerülő költségeket a résztvevőkre áthárítani – eddig nem tudott a felnőttképzési rendszer meghatározó részévé sem lenni.

Hasonló típusú – tehát a közösségi bevonást és az önszerveződés fejlesztését támogató – felkészítéseket szervezett az elmúlt 3 évben a Szabad Rádiók Magyarországi Szervezete is, a közösségi/szabad rádiók alapításának és működtetésének segítésére.

Részvételi demokrácia és a hatalom – segítség vagy akadály?

A hatalom érdeke

Érdeke-e a mai tömegdemokráciákban a hatalomnak, a hatóságoknak a részvételi elemek erősítése? Amennyiben a politikai deklarációkat, a jelenlegi politikai diskurzust vesszük alapul, a válasz egyértelműen igen. A ma uralkodó demokratikus paradigma kereteiben egyértelműen ez a tendencia, melynek nincs alternatívája. A nemzetközi trendek, a rendelkezésre álló országos vagy önkormányzati szintű adatok elemzése azt támasztja alá, hogy a részvételi elemek biztosítása növekvő, erősödő tendenciát mutat a demokratikus berendezkedésű államokban, így Magyarországon is. Van azonban ezzel ellentétes irányú folyamatok, melyeket jóval nehezebb mérni, láthatóvá tenni, egyszerűen definiálni. A demokrácia intézményeitől való elfordulás, elsősorban a szavazókedv és a politikai pártok taglétszámának csökkenése évtizedek óta jellemző a nyugati demokráciákra. A közösségek széthullása, felbomlása szintén kimutatható tendencia. A társadalmi tőkére, a társadalom bizalmi, szolidaritási viszonyaira vonatkozó felmérések is azt mutatják, az emberek nehogy a demokratikus intézményekben, a politikusokban, de egymásban sem bíznak, egymással sem szolidárisak.¹²

A „hatalom” szó jelentését ebben a fázisban szét kell bontanunk. Más motivációk, és magatartás jellemzi ugyanis a politikai hatalmat birtokló pártokat és más a végrehajtó testületeket, hatóságokat. A hatalmon lévők alapvető érdeke a politikai legitimitáció, mely, mint a fentiekben érintettük, gyenge lábakon áll. A politikai pártoknak, politikusoknak így elemi, gyakorlati érdeke, hogy erősítsék legitimitációjukat, teret engedjenek – legalábbis látszólag – a társadalmi részvételnek, bevonják a lakosságot, a lakosság csoportjait a közügyek intézésébe, a politikai döntéshozatal folyamataiba. Ezt támasztják alá a fentiekben felsorolt nemzetközi tendenciák, illetve az országos, helyi szintű folyamatok. Majd minden politikai erő programjában szerepel a társadalmi kapcsolatok erősítése, az állampolgári részvétel erősítése. A demokratikus berendezkedésű államok politikai diskurzusa nem enged meg ezzel ellentétes törekvéseket, és a politika szintjén nem is nagyon jelennek meg ilyenek. Mindez – a „jó kormányzás” politikai elve – megfelelő kiindulási pontot kellene, hogy jelentsen a társadalmi részvétel erősödésének, kiépülésének, mégsem mondhatjuk, hogy a folyamat

¹² Putnam: A prosperáló közösség. A társadalmi tőke és a közélet. In: Parola 2004/3.

egyértelműen pozitív. Az államigazgatás, a hatóságok szintjén ugyanis nehezebb áttörést elérni, az elvek konkrét, gyakorlatban történő megvalósítása akadozik. Az állami, önkormányzati szervek, hatóságok számára ugyanis – legalábbis rövidtávon – egyértelműen hátrányos a társadalmi részvétel, hiszen az lassítja a munkát, meghosszabbítja az ügymenetet. Ezt erősíti az a tényező is, hogy a fenti szervek általában nincsenek felkészülve a társadalmi részvétel biztosítására, az nem épült be a mindennapi munkába, illetve a tisztviselők képzési, továbbképzési rendszerébe. Munkájukat általában a „maximálisan a minimumot” elve jellemzi talán a legjobban, azaz törvényi kötelezettségeiknek eleget tesznek, de nem kezdeményezők, nem támogatók ebben a tekintetben.

A kép tehát vegyes, a kedvező makro-politikai tendenciák mellett több ellentétes folyamat, tényező okozza azt, hogy sem nemzetközi, sem hazai szinten nem ítélnénk meg egyértelműen pozitívan a társadalmi részvétel jelenlegi helyzetét.

A magyarországi helyzet

A társadalmi részvétel kérdésének elemzése magyarországi viszonylatban összetett feladat. A történeti dimenzió, a társadalmi – kulturális tradíciók elemzése itt elengedhetetlen ahhoz, hogy megértsük a jelenlegi helyzetet, a szereplők, és ezen belül a hatalom képviselőinek hozzáállását, motívációit. A társadalmi részvétel kérdése véleményünk szerint Magyarországon elsősorban nem jogi, hanem történeti, szociológiai, társadalomlélektani kérdés. Ezt elsősorban az támasztja alá, hogy a társadalmi részvétel jogi háttere nemzetközi összehasonlításban sem rossz: az alkotmány és a különböző jogszabályok megfelelő háttérrel adnak, adnának ahhoz, hogy az emberek, társadalmi szervezetek éljenek részvételi jogukkal, és megfelelőek ahhoz, hogy a hatóságok, állami és önkormányzati szervek – ha nem is a folyamatok kezdeményezőiként – biztosítsák ennek lehetőségét. Mégsem ez a helyzet, és ennek, mint mondtuk összetett okai vannak.

A fő ok az, hogy Magyarország demokratikus fejlődése szervesen, és ráadásul nem egyenes vonalú volt. A demokratikus építkezés ritka korszakait¹³ általában súlyos, nemzeti, országos traumát okozó változások követték, melyek komoly károkat okoztak a emberek és közösségeik attitűdjében. Az 1945 utáni korszakról beszélve Bibó István is azt elemzi, nincs „forradalmi helyzet”, azaz az emberek nem állnak készen arra, hogy demokratikus változásokban aktívan részt vegyenek, nem hisznek önmagukban, nincsenek meg az ehhez szükséges személyiségjegyeik.¹⁴ A történelem aztán ismét megmutatta, hogy az embereknek igazuk volt, 1949 után ismét diktatúra, központosítás következett. A magyarországi történelem újra és újra arra tanította tehát az itt élőket, hogy kiszolgáltatottak, a folyamatok (negatívak vagy pozitívak) felülről indulnak, nincs tere az alulról építkező mozgalmaknak. Az egyetlen dolog, ami működik, az az egyéni stratégia, azaz a túlélés stratégiája. Ez nyilvánvalóan mélyen beleívódott a társadalomba, és megmagyarázza a paternalista beidegződéseket. Történelmileg nincs meg a bizalom a hatalmon lévők és az állampolgárok között. A hatalom felfogása is sajátos: a hatalmon lévők szinte magántulajdonnak fogják fel azt, nem társadalmilag meghatározott viszonyrendszernek. Nincs tehát meg a „közszolgálati ethosz”, mely a köz szolgálatként és nem uralomként fogná fel a hatalmat.

Közvetlen történelmünk, a szocializmus szintén nem a társadalmi részvétel fontosságára, releváns voltára szocializálta a társadalmat. A helyi igények semmibe vétele, a felülről irányított társadalom-átalakítás, a centralizmus súlyos károkat okozott. Témánk szempontjából érdekes, hogy a rendszerváltás korának egyik fő politikai ügye Bős-Nagymaros kérdése lett, ami tulajdonképpen azt szimbolizálta, milyen komoly igény volt az emberekben arra, hogy részt vehessenek a döntéshozatalban, bevonják őket a közügyekről való párbeszédbe. Számosan alátámasztották már, hogy a civil szervezetek tevékenysége előzménye és nem következménye volt a politikai rendszerváltásnak.¹⁵ Sajátságos módon azonban ezt a korszakot nem a civil társadalom egyértelmű megerősödése követte, a nagy elvárások, víziók (függetlenség, autonómia, szolidaritás, önrendelkezés, együttműködés

¹³ Reformkor, dualizmus korszaka, 1945-49 közötti időszak.

¹⁴ Bibó István: A demokrácia értelmezése és a forradalom szükségessége körüli zavar. In: Válogatott tanulmányok II. kötet (1945-1949).

¹⁵ Arató András: Forradalom, civil társadalom és demokrácia Kelet Európában. *Mozgó Világ*, 1990/8. pp. 11-22.

igénye) után megkezdődött a politikai pártok gyors szerveződése, az új politikai elit kialakulása. A civil társadalom nem volt elég erős, hogy kiépítse a demokratikus ellenőrzési mechanizmusokat, az új elit pedig elsősorban a többpártrendszer, a formális demokrácia kialakításával volt elfoglalva, nem volt érdekük a társadalmi intézmények demokratizálódása. Az eufóriát követő társadalmi kiábrándultság egyik kifejeződése a taxis blokádnak volt, melyet azonban nem követett újabb, jelentős társadalmi mozgalom. Azért ne legyünk egyoldalúak: A 90-es években jelentős változások történtek, kialakultak az új jogi keretek, kiépült, megszilárdult a demokratikus intézményrendszer, nőtt az egyének, közösségek szabadságfoka. Mégis, a nagyfokú társadalmi önszerveződés¹⁶ ellenére, ma is a függőség, az érdekvédelmi csatornák gyengesége a jellemző, a társadalmi részvétel lehetősége az érdemi döntésekben csekély. Főként a civil kontroll, befolyás mértéke alacsony, a nagy szervezet-szám nem biztosítja a részvétel lehetőségét.¹⁷

A fentiekben, a történelmi okokat elemezve megállapítottuk, hogy a társadalmi részvételt gátló egyik fő tényező a társadalmi szintű bizalom hiánya. Ezt a történelmi okok mellett erősíti az információ és a képzések hiánya is, mely azt eredményezi, hogy az együttműködés, a partneri viszonyt feltételező részvétel megvalósulása nehezen alakul ki. A hatalmon lévők lassan teszik magukévá a hatalom megosztásának attitűdjét és technikáit, az állampolgárok és szerveződések pedig nehezen sajátítják el az ellenőrzés, számonkérés tudományát.

Társadalmi részvétel és a hatalom – országos szint

A társadalmi részvétel országos szintű kérdései kapcsán nehéz kikerülni a pártpolitikai dimenziót. A fentiekben már említettük, hogy a politikai elit legitimitásának erősödését keresve újra meg újra meghirdeti a lakosság bevonásának, a részvétel elemeinek erősítését, a civil társadalom erőteljesebb bevonását. Ez eddig minden kormány programjában szerepet kapott, de az utóbbi két kormányzati ciklusban felerősödött: a FIDESZ polgári körös kezdeményezése és az MSZP civil szektorral való szerződés-kötési szándéka is ezt mutatja. A civil szervezetek felé nyitás persze pozitív, de a felülről jövő kezdeményezések eredményeképpen létrejött szervezetek, szerveződések nyilván nem jelentik a társadalmi önszerveződések legautentikusabb módját. Az előzőekben ismertetett, a társadalmi részvétel alapvető demokratikus intézményeit jelentő eszközök egyike, a népszavazás is inkább a hatalom számára fontos politikai kérdések eldöntésének, legitimizálásának eszköze volt Magyarországon. A politikai rendszerváltás óta lezajlott népszavazások közül az első az ország majdani politikai berendezkedéséhez kötődő kérdés (elnökválasztás módja) eldöntésére, a második és harmadik nemzetközi politikai kérdésekre (NATO, EU csatlakozás), vonatkozott. A negyedik (kettős állampolgárság, egészségügyi intézmények privatizációja) népszavazás témájában a fentiektől különbözött, nem közvetlen politikai kérdésként felmerülő közügyek megoldására vonatkozott, de a politikai pártok azonnal pártpolitikai csatározások színterévé tették, hatalmas mértékben hozzájárulva ahhoz, hogy a népszavazás – különböző okok miatt – komoly frusztrációt okozzon a magyar társadalomban.¹⁸

A kormányzati retorika tehát már elsajátította a „partnerség” szó használatát a civil szektorral kapcsolatban, ám ez a gyakorlatban még mindig nem jelenik meg: nagyon erős a civil szervezetekkel szemben a paternalista és hierarchikus hatalmi attitűd. Bár a civil szervezetekre vonatkozóan a részvételi demokrácia lehetőségei valóban szűkebben értelmezhetők, hiszen a civil szervezet maga nem lehet alanya a közvetlen formáknak (pl. népszavazás), ugyanakkor a nem állampolgári jogon, hanem egyszerűen az érintettség okán történő részvételi eljárások csaknem mindegyikében fontos szerep juthatna a civil szervezeteknek. A jelenlegi magyarországi gyakorlat ezzel szemben a jogszabályok adta lehetőségeket szűkítően értelmezi, például a minisztériumok csak zártkörűen vagy reprezentativitáshoz kötve teszik lehetővé a részvételt a szervezetek számára a szakpolitikák kialakításában. Az intézményesült érdekegyeztetés egyre inkább teret nyerő formái jelenleg szintén nem

¹⁶ Magyarországon a KSH adatai szerint 2003-ban 53 022 nonprofit szervezet működött.

¹⁷ Bővebben lásd: Miszlivetz Ferenc: A lehetséges határainak újrafogalmazása : nacionalizmus és civil társadalom Kelet-Közép-Európában 1989 előtt és után [szerk. Virrasztó Zsolt] Szombathely, Pesti Szalon, Savaria University Press, 1993

¹⁸ Nem feltétlenül a népszavazás eredményére, hanem az egész folyamat társadalmi visszhangjára gondolunk.

töltik be hivatásukat, nem fedik le a civil szektor sokszínűségét, ráadásul nem legitimek, hiszen kevés kivételtől eltekintve nem önszerveződő módon jöttek létre.¹⁹

Az országos szintű részvétel problémaköréhez kapcsolódó jogi hiányosságokat, illetve a megoldási javaslatokat Bullain Nilda közelmúltban megjelent tanulmánya jól összefoglalja.²⁰ Eszerint hazánkban, az ügyek és társadalmi csoportok hatékony képviselője nem az intézményesített érdekegyeztetést, hanem az átlátható keretek között folytatható érdekérvényesítést (a professzionális lobbizást) részesítené előnyben. Ezen kívül megoldatlan annak garanciája, hogy a részvétel során felmerült javaslatokat a döntéshozók hogyan veszik figyelembe. Hiányoznak az ehhez kapcsolódó eljárási szabályok és szankciók. Arra lenne szükség, hogy ennek érdekében a részvételi demokráciát erősítő elveket (nyilvánosság, hozzáférés, jogorvoslati lehetőség) a lehető legszélesebb körben érvényre juttassák a vonatkozó jogszabályok, jogszabálytervezetek és koncepcionális tervezetek esetében is. Egyik legfontosabb javaslat ezen a területen az lenne, hogy a környezetvédelmi törvényben a környezetvédelmi társadalmi szervezetek számára biztosított ügyféli jogállás²¹ bevezetését más jogterületek eljárásai is tartalmazzák.

A fenti megállapítások érvényességét húzza alá két országos szintű eset a közelmúltból, mely jól példázza a társadalmi részvétel kérdésének különböző aspektusait. Az első a Zengő esete, mely az utóbbi tizenöt év legnagyobb visszhangot kiváltó eseményévé nőtte ki magát. Talán a Bős-Nagymaros ügy óta nem volt ilyen horderejű, a társadalmi részvétel kérdését felvető ügy Magyarországon. A Zengő eset kapcsán érdemes a hatalom reakcióit elemezni: a nem kellő körültekintéssel előkészített akció eredménye kapcsán kialakult helyzetet többféle módon igyekezett a hatalom kezelni. A kezdeti „erőből” való megoldási kísérleteket később felváltotta a meggyőzés, majd a felelősség áthárításának (NATO elvárás) kísérlete, megjelent az enyhe zsarolás (drágább lenne máshol felépíteni) végül a szakértőkre való hivatkozás (akadémiai szakértőcsoport felkérése).

A II. Nemzeti Fejlesztési Terv tervezéséhez kapcsolódó társadalmi egyeztetés folyamata szintén sok tanulsággal szolgál. A kormányzat a kezdetektől meghirdette a „partnerség” alapelvét, és hangsúlyozta a társadalmi egyeztetés fontosságát. Felelőse is van a folyamat biztosításának, kormányrendelet²² is született, mely a tervezéshez kapcsolódó határidőket tartalmazza. A jelenlegi, 2005. májusi helyzet azonban az, hogy a társadalmi egyeztetés forgatókönyve nem készült el, az ügynek csak névleges gazdája van, a tervezési határidők csúsznak, ugyanakkor a tervezés elkezdődött, részt is vesznek benne társadalmi szereplők, civil szervezetek, akiket azonban nem teljesen világos, milyen elvek alapján választottak ki. Félő, hogy az időbeli csúszásokat a társadalmi egyeztetésre szánt idő kárára hozzák majd be a tervezők, a társadalmi egyeztetés pedig távolról sem a partnerség elvét követi, hanem inkább az elkészült anyagok véleményeztetése dominál majd, miént az első tervezési fázisban.

Az országos helyzetre tehát alapvetően a szabályozatlan jogi háttér, a bizalmatlanság légköre, és az átpolitizáltság a jellemző. A részvétel biztosítását megnyilatkozásaiban az országos politikai elit egyértelműen támogatja, de ennek kapcsán sokszor saját társadalmi bázisát kívánja növelni. Az államigazgatási intézmények, hatóságok általában felülről szervezett struktúrák felállításával, működtetésével próbálják formálisan biztosítani a társadalmi részvétel lehetőségét, mely azonban inkább a hazai és nemzetközi követelmények betartásának igényéből, mintsem valódi elkötelezettségből fakad.

Társadalmi részvétel és a hatalom – önkormányzati szint

A rendszerváltás után, a demokratikus intézményrendszer kiépülésének egyik fontos eleme volt az önkormányzati struktúra átalakítása. A centralizált tanácsrendszert felváltó új önkormányzati szervezet a decentralizáltabb közigazgatási modellek közé tartozik, viszonylag nagy autonómiát ad az

¹⁹ Ld. Gazdasági, Szociális Tanács (GSZT), Időügyi Tanács, Nőképviselői Tanács.

²⁰ Bullain Nilda: Átfogó nonprofit jogi reform koncepció. In: Civil Szemle 2005/1. pp. 5-27.

²¹ 1995. évi LIII. tv. 98(1) §

²² 1076/2004. (VII. 22.) Korm. határozat az Európa Terv (2007-2013.) kidolgozásának tartalmi és szervezeti kereteiről

önkormányzatoknak, és egyben sok feladatot, kötelezettséget ró rájuk.²³ Az Ötv. nagy szabadságot ad az önkormányzatoknak abban, milyen mértékben, formában vonják be a civil szervezeteket a munkájukba, a döntéshozatali folyamatokba. A törvény kötelezi az önkormányzatokat arra, hogy szabályozzák a lakossággal való kapcsolattartás módját, miközben kötelező formákat is előír a lakossági részvétel biztosítására.²⁴

A civil szervezetek részvételi lehetőségeit, illetve a helyi hatalom magatartását sokféle mutatóval vizsgálhatjuk, a továbbiakban Csegény Péter és Kákai László, illetve az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet kutatási eredményeire támaszkodunk.²⁵ Először is a civil szervezetek gyakran állítanak helyi képviselőjelölteket, így indulva a helyhatósági választásokon. Bár a helyi vezetés megszerzésére általában nincs esélyük, megfigyelhető, hogy kisebb településeken nagyon sok a független, tehát nem pártdelegált polgármester, de a nagyobb településeket egyértelműen a pártok uralják. A civil szervezetek által delegált képviselők száma lassan nő, de nem jelentős tényező a helyi politikában.²⁶

A decentralizált döntési mechanizmus erősödését jelentené az Ötv. által lehetőségként megjelölt településrészi önkormányzatok felállítása, de ezzel csak kevés önkormányzat él: Budapesten például a kerületek negyede rendelkezik csak ilyen intézménnyel.²⁷ Érdekes adalékul szolgál az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak elemzése is, hiszen ezek tartalmazzák azokat a lehetőségeket, melyeket az önkormányzatok biztosítanak a civil szervezetek részére. A városok kétötöde, a budapesti kerületek egyharmada, községek több mint fele nem rendelkezik arról a kérdéssel, hogy meg kell hívni a civil szervezeteket a közgyűlésre, és az erről rendelkező egyharmad önkormányzat is többségében akkor teszi ezt, ha róluk, vagyis a civilekről szóló napirendről van szó.²⁸

A részvétel egyik legfontosabb területe a civil szervezetek számára az önkormányzati bizottságokban való részvétel lehetősége. Jellemző a magyar önkormányzatokra, hogy sok bizottsággal működnek, mégis csupán a főváros egyes kerületeiben léteznek civil vagy társadalmi kapcsolatok elnevezésű bizottságok. Országos átlagban minden negyedik önkormányzat hív meg tanácskozási joggal civileket különböző bizottságokba, de a kiválasztás szempontjai rontanak ezen az arányon: a külső bizottsági tagok kiválasztásánál ugyanis a párt ajánlás szempontja vezet.²⁹

Léteznek persze a részvétel más lehetséges formái is: munkaanyagok elkészítése, szakértői elemzések, véleményalkotás lehetősége, személyes megbeszélések. Ezek a formák azonban csak nagyon ritkán jelennek meg a gyakorlatban: a szakértői meghívás kifejezetten ritka, a személyes beszélgetések inkább jellemzőek. Az érdekegyeztetés intézményes formája, a civil szervezetek által felállított fórumok, kerekasztalok rendszere sem működik igazán: mindössze a települések 5%-án létezik ilyen intézmény.³⁰

A fentiek összegzésekképpen elmondhatjuk, hogy a döntéshozatalban, döntés-előkészítésben a civil szervezetek növekvő számban vesznek ugyan részt³¹, de szerepük nem meghatározó.

A képet tovább árnyalja – sajnos nem pozitív irányban – ha az önkormányzatok hozzáállását, nyitottságát, aktivitását vizsgáljuk. A megyei jogú városok összehasonlító demokrácia értékelésekor az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet 2004-es vizsgálata megállapította, hogy a vizsgált önkormányzatok a közmeghallgatás tekintetében – a szervezeti és működési szabályzataikban megfogalmazott

²³ 1990. évi LXV. tv. (Ötv.)

²⁴ Pl. A fentiekben már említett lakossági fórumok, meghallgatások, de ide tartozik az önkormányzati ülések nyilvánossága is.

²⁵ Csegény Péter – Kákai László: Köztes helyzet?! Budapest, 2001. MeH Civil Kapcsolatok Főosztálya. Eötvös Károly Kutató Intézet: Helyi demokrácia a megyei jogú városokban című tanulmány. [<http://www.ekint.org>]

²⁶ KSH 1998-as adatai szerint a civil szervezetek által delegált települési önkormányzatok képviselők aránya a 2%-ot sem éri el.

²⁷ Csegény Péter – Kákai László: Köztes helyzet?! p. 63.

²⁸ im: p. 76.

²⁹ im: pp. 83-86.

³⁰ im: pp. 93-94.

³¹ A KSH. 2001-es adatai szerint 1996 óta megduplázódott azon önkormányzatok száma, ahol bevonják a civileket a döntéshozatalba.

rendelkezések ellenére – jóformán csak a törvényi minimumot teljesítették. A felmérés szerint a városok több mint egynegyede rendelkezett úgy, hogy a munkatervnek kell meghatározni azokat a napirendeket, amelyeknél közmeghallgatást kell tartani, ilyen témát azonban a munkatervekben a kutatók nem találtak. Egyes városokban a szervezeti működési szabályzatok kötelező közmeghallgatás tartását írják elő a polgárok széles körét érintő rendelettervezet esetén, a kérdőívek tanúsága szerint azonban ez az elv a gyakorlatban nem érvényesült.

A vizsgált önkormányzatok kevés aktivitást mutattak a lakossági vélemények felmérésével kapcsolatban is. Közvélemény-kutatást mindössze négy megyei jogú város végeztetett, ezek tárgya részben az önkormányzatra vonatkozó általános témájú, illetve speciális témában végzett közvélemény-kutatás volt. A megyei jogú városok fele rendelkezett minőségbiztosítási rendszerrel, közülük 8 város végzett elégedettség-vizsgálatot is, melynek során az ügyfeleknek a hivatallal kapcsolatos véleményét mérték.

A civil szervezetek helyi döntéshozatalban való részvételéről szóló vizsgálatok tehát azt mutatják, hogy bár a részvétel lehetőségének sokféle formája áll a civil szervezetek rendelkezésére, összességében az állapítható meg, hogy a civil szervezetek töredéke van csak befolyással az önkormányzati politikára. A civil szervezetek által használt részvételi elemekre összességében még az is jellemző, hogy településtípusok szerint nagyon eltérőek: a civil szervezetek számára inkább a nagyobb települések biztosítják a részvétel lehetőségét. A helyi önkormányzatok hozzáállására általánosságban az jellemző, hogy törvényi kötelezettségeiknek megpróbálnak eleget tenni, de nem kezdeményezői a folyamatnak, nem nyitottak, aktívak a részvétel biztosításában.

Összegzés

Tanulmányunkban megállapítottuk, hogy a részvételi demokrácia elemeinek érvényesülése ellentmondásos Magyarországon. A jogi háttér a részvétel számos lehetőségét biztosítja mind az állampolgárok, mind a civil szervezetek számára, a társadalmi részvétel mégis döntően látszatszinten zajlik, igazán nem működik megfelelően. Ennek számos oka van, melyek közül a legfontosabbak történelmi: a magyar társadalom történelmi szakaszokon átívelő szocializációs folyamata, mely szinte sohasem kedvezett a társadalmi részvétel kiépülésének; a rendszerváltás óta eltelt tizenöt év, mely nem tudta feloldani a nagyfokú társadalmi bizalmatlanságot. Az állampolgárok, a civil szervezetek nem kellően felkészültek jogaik gyakorlására, a hatalom ugyanakkor csak legfeljebb törvényi kötelezettségeit teljesíti, nem kezdeményező, nem nyitott a társadalom felé.

Mégis mi lehet a jövőbeni tendencia Magyarországon? Nő-e a civil szervezetek szerepe, erősödik-e súlyuk a közügyekben való részvétel terén? Hogyan változhat a hatalom, a hatóságok hozzáállása a társadalmi részvétel kérdésében?

Véleményünk szerint a nemzetközi folyamatok, Magyarország remélhető gazdasági fejlődése, a demokrácia megszilárdulása, folyamatossága hosszú távon pozitívan befolyásolhatja a folyamatot, enyhítheti a korábbiakban jelzett társadalmi bizalmatlanságot. Az EU csatlakozás elméletileg a regionális és helyi döntéshozatali szintet erősíti, ami szintén pozitív hatással lehet a társadalmi részvételre, hiszen a közös érdekek helyi szinten talán mindkét fél számára könnyebben felismerhetőek lesznek.

A fentiek ellenére azonban nem várható lényeges változás addig, ameddig az állampolgárok, a civil szervezetek nem lesznek képesek jogaik gyakorlására, másik oldalon pedig a politikai döntéshozók és a hatóságok valóban nem lesznek komolyan elkötelezettek a társadalmi részvétel elveinek biztosítására, a jogi követelmények betartására. Ez hosszú tanulási folyamat, melyben a társadalom egészére komoly feladat hárul: egy adott országban működő, elfogadott társadalmi berendezkedés nemcsak a jog által biztosított intézményrendszert jelenti, hanem a társadalmi konszenzust jelentő elvek, eszmék összességét is. Az „állampolgári” vagy civil ismereteket erősítő felnőttképzések rendszerének kiépítése, hozzáférhetővé tétele ebben alapvető fontosságú, miként a hatalom „képzése” is, mely nem „önképzést” jelent: olyan társadalmi feladat ez, melyben nagy szerep hárul a civil szervezetekre is.