

DR. PALLAI KATALIN

Társadalmi részvétel



DR. PALLAI KATALIN

Társadalmi részvétel

Bevezetés a helyi önkormányzati képviselők számára

DR. PALLAI KATALIN

Társadalmi részvétel

Bevezetés a helyi önkormányzati képviselők számára

POLGÁRMESTER AKADÉMIA

Önkormányzati vezetők képzése
Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége
2010

Szerző: Dr. Pallai Katalin
A sorozat szerkesztője: Sabján Katalin
Kiadja a TÖOSZ megbízásából a Demax Művek
Felelős kiadó: a TÖOSZ főtitkára
Lektorálta: a Képviselők Képzése Programjának Irányító Bizottsága
Borítóterv: Tábori Tamara, Demax Művek

Minden jog fenntartva.

A kiadvány az „Önkormányzati kapacitásépítési program norvég tapasztalatok alapján 2009–2010” című projekt keretében készült az EGT és Norvég finanszírozási Mechanizmusok támogatásával. Projektszám: 0142/NA/2008-3/ÖP-4

Projekt partnerek: Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kara (BCE KIK), Norvég Helyi és Regionális Önkormányzatok Szövetsége (KS).
Copyright TÖOSZ a projekt vezető partnereként

A kézirat lezárva: 2010. október 20.

Tartalom

Előszó	6
Bevezető	9
A téma lehatárolása	10
Mit nevezünk társadalmi részvételnek?	10
Mi a társadalmi részvétel célja?	11
Mi lehet a haszna a részvételnek?	11
Mi a részvétel „ára”?.....	12
Törvényi szabályozás és gyakorlat Magyarországon.....	14
Gyakran felmerülő kétségek a részvételi folyamattal kapcsolatban	15
Van-e helye a társadalmi részvételnek a helyi képviselői demokráciában?	15
Tud-e hatékony lenni a társadalmi részvétel?	16
Tud-e igazságos lenni a társadalmi részvétel?	16
Megéri-e belevágni?	17
Technikai kérdések	17
Kik a résztvevők?.....	18
Mik a társadalmi részvétel formái?.....	19
Milyen tereket hozhatunk létre a részvételre?	21
Mi lehet a társadalmi részvétel eredménye?	23
Ki dönt a társadalmi részvétel kereteiről?	24
Miről ismerszik egy jó részvételi folyamat?	25
Projekt alapú, vagy eseti részvételi folyamat tervezése	26
A cél meghatározása	27
Résztevők körének meghatározása	27
Költségek	28
Módszerek és tevékenységek kiválasztása	29
Az önkormányzat szerepe	29
Monitoring.....	30
Részvételi intézményépítés	30
A társadalmi párbeszéd és részvétel kapcsolata	32
A folyamatosság ereje és feltételei.....	32
A résztvevők csoportjai és hálózatai.....	33
A részvétel tereinek kapcsolata.....	34
Intézményi feltételek az önkormányzaton belül	34
Gyakorlati tanácsok	35
Mikor érdemes részvételi folyamatot indítani?	35
Mikor nem javasolható a részvételi folyamat mérlegelése?.....	36
Mit érdemes a folyamat indításakor eldönteni?	36
Mely kérdéseket nem lehet a részvételi folyamat tervezésekor megkerülni?.....	38
Miről érdemes tájékoztatni a résztvevőket a meghíváskor?	39
Mit érdemes végiggondolni a civil szervezetek szerepéről?	39
Ne higgy annak, akinek biztos modellje van!.....	40
A társadalmi részvételi folyamatok csapdái	41
Zárszó: A részvétel értelméről és hasznáról még egyszer	44
Irodalom	45

ELŐSZÓ

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) megalapítása, 1989 óta az önkormányzati szféra érdekképviselete és -védelme mellett törekszik az önkormányzati rendszer és a szereplők fejlesztésére is. A szövetségünk 2009-ben sikerrel pályázott az EGT és Norvég Finanszírozási Mechanizmusok keretében meghirdetett 4. kiemelt terület pályázatára, így elindíthatta az **„Önkormányzati kapacitásépítési program norvég módszerek alapján 2009–2010”** elnevezésű projektjét. Projekt partnereink a Norvég Helyi és Regionális Önkormányzatok Szövetsége (KS), valamint a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara (BCE KIK).

A helyi önkormányzatok kompetenciájának és adminisztratív kapacitásának növelése érdekében meghirdetett célterületen belül **a választott tisztségviselők és képviselők képzésére és kompetenciafejlesztésére koncentráltunk**, hiszen alapvető jelentőséggel bír a döntések szakmai megalapozottságában a döntéshozók szakmai felkészültsége is.

A projekt három komponensből áll, az első a Polgármester Akadémia, a második az önkormányzati tapasztalatcsere-program és a harmadik a képviselők képzése. Ez utóbbi elsődlegesen a települési önkormányzatok képviselő-testületei kétnapos tréningjét tartalmazza a 2010. októberi választásokat követő hónapokban. A program irányítóbizottsága úgy döntött, hogy mindhárom program a Polgármester Akadémia mint önkormányzati tudásközpont keretében fog működni, ennek megfelelően valósul meg a képviselő-testületi tréning program is. A képviselő-testületi tréning során a norvég önkormányzati szövetség által már évek óta alkalmazott és most a program keretében a magyarországi viszonyokra kifejlesztett gyakorlatorientált tréning-módszert alkalmazunk.

A Képviselők Képzése Programjához hét szakmai jegyzet is készül, ezzel is segítve az elmélyültebb ismeretszerzés lehetőségét.

A képviselők képzésének célja, hogy a helyi választott képviselők hozzáállásának és gondolkodásmódjának formálása által fejlődjen a helyi demokrácia, a települési közösség és az állampolgárok számára nyújtott közszolgáltatások színvonala. A képviselők megerősítése a cél: önmagukban, a közösségbe és az önkormányzatiságba vetett hitükben, az egymás iránti tiszteletben és az együttműködő készségükben.

A programunk egyrészt alapvető ismereteket ad (a jog- és pénzügyi rendszerről, az önkormányzati képviselők helyéről, szerepéről és felelőségéről, valamint a lehetőségeiről) az újonnan és az újra megválasztott önkormányzati képviselők számára, másrészt a helyi önkormányzatok fejlődési folyamatát erősíti azáltal, hogy a jó kormányzás példáit terjeszti, a helyi közösségfejlesztést és a helyi demokráciát támogatja.

A képzésre képviselő-testületek jelentkezhetnek. A képzés teljesen mentes a pártpolitikától, viszont a megfelelő támogatottság elérésére a TÖOSZ párbeszédet folytat valamennyi politikai párt vezetésével, bemutatja a képzést, és támogatásukat kéri, hogy tagjaikat ösztönözzék a részvételre, hiszen a programban való részvétel a politikai kultúrát is hivatott fejleszteni.

A norvég tapasztalatok alapján a képviselő-testületek tréningjét olyan gyakorló szakemberek fogják végezni, akik elsajátítják az alapvető tréneri ismereteket, módszereket, megoldásokat és elkötelezettek az önkormányzatok és szereplőik tudásának, kapacitásának fejlesztésében.

A helyi önkormányzati képviselők számára összeállított füzetsorozat reményeink szerint hasznos segítséget, megfelelő tartalmi támasztékot nyújt valamennyi felhasználó számára.

Budapest, 2010. augusztus 18.

Dr. Zongor Gábor
projektvezető

Sabján Katalin
projektmenedzser

BEVEZETŐ

Ebben a füzetben a társadalmi részvételről van szó. Pontosabban a társadalmi részvételnek azokról a folyamatairól, amelyek keretében *a ciklus során a különböző települési szereplők közvetlenül vesznek részt az önkormányzati tervezésben és döntéshozásban*. Azokról a gyakorlati megfontolásokról, eszközökről és folyamatokról adunk rövid ízelítőt, amelyek a társadalmi részvétel elindítására és működtetésre alkalmasak.

A füzet frissen megválasztott és gyakorló polgármestereknek, valamint képviselő-testületi tagoknak íródott, ezért a társadalmi részvétellel kapcsolatos kérdéseket mindig a *döntéshozók szempontjából tárgyalja, a mérlegelési szempontokat, dilemmákat, költségeket és hasznokat*. Szentén a célcsoport szükségleteihez való illesztés indokolja azt, hogy a tartalom azokra a gyakorlati megfontolásokra és tudásokra koncentrál, amikre a döntéshozónak van szüksége. Ezért a technikai és tervezési kérdéseket csak olyan mélységben tárgyalja, ami a részvételi folyamat logikájának megértéséhez szükséges és annak mérlegeléséhez, hogy egy előterjesztett javaslat tartalmazza-e a szakmailag szükséges minimálfeltételeket.

A könyv központi kérdése az, hogy *hogyan tudja az önkormányzat előbbé és erősebbé tenni viszonyát a települési szereplőkkel* annak érdekében, hogy a helyi ügyeket hatékonyabban és konstruktívabban intézhessen, a megoldásokat a lakosok elvárásaihoz illeszthesse, és demokratikusabb légkört teremtsen. Tagadhatatlan, hogy ez a kérdésfelvetés értékválasztáson alapul: *értéknek tekinti az önkormányzást, az állampolgárok és az önkormányzatok élő és közvetlen kapcsolatát*. Az a meggyőződés vezeti, hogy a helyi demokrácia és önkormányzás többet jelent, mint a szabad önkormányzati választás. A helyi demokrácia minőségét a választás tisztasága mellett a helyi szereplők és önkormányzat viszonya is meghatározza, és annak a társadalmi párbeszédnek a minősége, amely összeköti őket. Az élő kapcsolat és tartalmas párbeszéd tájékoztatja a képviselőket a felelős döntésekben, teszi használhatóvá az átláthatóságot és a testület számonkérhetőségét a polgárok számára, és hozza abba a helyzetbe a választót, hogy a következő választásokon jól dönthessen. *Tájékozott, aktív polgárok és jó politikusok: ugyanazon érem két oldala*.

A TÉMA LEHATÁROLÁSA

Amikor megkérdezték a Nobel-díjas Amartya Sent, hogy mit tart a huszadik század legnagyobb eredményének, azt mondta: „Már nem azt gondoljuk, hogy egy országnak elég fejlettnnek kell lennie ahhoz, hogy demokratikussá válhasson, hanem azt, hogy az ország a demokrácián keresztül fog fejletté válni. Ez az igazán nagy jelentőségű változás.”

Mit nevezünk társadalmi részvételnek?

Az önkormányzatokkal foglalkozó szakmákban és tevékenységekben, amikor valaki a helyi ügyekkel kapcsolatban a társadalmi részvételt említi, általában azt folyamatot érti rajta, amelynek keretében a ciklus során a különböző települési szereplők közvetlenül vesznek részt a helyi közügyekkel kapcsolatos mérlegelésben, az önkormányzati tervezésben és döntéshozásban. Természetesen az állampolgárok egy része akkor is részt vesz a helyi ügyek intézésében, amikor megválasztja a testületet, vagy petíciót indít, vagy egy helyi népszavazáson vesz részt. A helyi közszolgáltatások igénybevétele, vagy elutasítása, és a használók észrevételei is hatást gyakorolnak a helyi ügyek intézésére. Mégis a kialakult szóhasználatban társadalmi részvételen azt értjük, amikor az önkormányzat vagy bármely szereplő kezdeményezésére valamely helyi közügyben aktív kommunikáció indul a megválasztott önkormányzat és más települési szereplők között. Történhet ez a szereplők tájékoztatásával, vagy olyan tanácskozások szervezésével, ahol a szereplők véleményt nyilvánítanak, vagy közösen keresnek megoldásokat az őket érintő kérdésekben. Az is megtörténhet, hogy az önkormányzat meghatározott feltételek mellett átadja a döntést valamely rész kérdésben a szereplők egy meghatározott körének.

Bár a lényeg nem változik, a társadalmi részvételt tárgyaló művek részben eltérő kategóriákat használnak a társadalmi részvétel formáinak csoportosítására. A tájékoztatás és konzultáció általában közös, de az ezeknél aktívabb formák csoportosítására megjelenik a bevonás, együttműködés, aktív részvétel, felhatalmazás, hatalomátadás és sok más fogalom. Ebben a könyvben a társadalmi részvétel formáit négy csoportba rendezve tárgyaljuk: tájékoztatás, konzultáció, együttműködő folyamat és átruházott döntés.

A definícióhoz tartozó második kérdés a téma lehatárolása. A társadalmi részvételt tárgyaló irodalom egy része társadalmi részvételnek csak azokat a folyamatokat nevezi, amelyekben biztosan a kétirányú (az önkormányzattól a többi szereplő felé irányuló és a többi szereplőtől az önkormányzat felé irányuló) kommunikáció alakul ki. A mi kategóriáink közül a konzultáció, együttműködő folyamat és átruházott döntés biztos beletartozik ebbe a körbe, a tájékoztatásról azonban érdemes még néhány szót ejteni.

Más források és szakértők – az én választásomhoz hasonlóan – mind a négy formát tárgyalják a társadalmi részvétel keretében annak ellenére, hogy a tájékoztatás a másik három formánál elvben kevésbé aktív szerepet jelöl ki a szereplőknek. Két okból döntöttem e mellett a lehatárolás mellett: (1) a tájékoztatás megkerülhetetlen alapja minden más részvételi formának; (2) bár a tájékoztatás mint önkormányzati tevékenység egyirányú kommunikáció, mégis azokban az esetekben, amikor a szereplők szükségesnek tartják a reakciót, elindítja a kommunikáció másik, visszajelző

irányát is. Természetesen ez a lehatárolás azt is jelenti, hogy a magában álló, kizárólag egyirányú kommunikáció, ami kinyilvánít anélkül, hogy bármi módon kapcsolódna akár későbbi visszajelzésekhez is, nem tartozik a részvételen belül tárgyalandó formákhoz.¹

Mi a társadalmi részvétel célja?

„Az európai közpolitikák minősége, relevanciája és hatékonysága a közpolitikai folyamat során biztosított széles részvételen múlik. Jobb részvétel nagyobb elfogadottságot biztosít a végeredménynek és azoknak az intézményeknek, amelyek a politika kivitelezői.”

Európai Bizottság

A társadalmi részvétel egyik közvetlen célja, hogy *a választási folyamatnál pontosabban kiderüljön, hogy ki mit gondol*. A választások előtt a politikusok jó esetben is csak egyes kérdésekben fejtik ki az elveiket és ígéreteiket. Ezek az üzenetek nem terjedhetnek ki minden fontos ügyre, se azokra, amik a kampány idején még nem voltak fontosak. Így az se derülhetett ki, hogy ezekben a kérdésekben mely álláspontot képviseli a többség, se az, hogy a többieknek mik az elképzelései.

A társadalmi részvétel során sokféle nézőpont és elképzelés kifejezésére van lehetőség. Egyeztetés közben, még további fontos dolgok is történhetnek: (1) gyakran megjelennek olyan *információk, amik korábban még nem voltak mindenki számára ismertek*, (2) általában *közelednek az álláspontok* és (3) *körvonalazódhatnak olyan megoldások, amelyek egyre több szereplő melegegedésére szolgálnak*.

Az aktív részvétel abban is segíthet, hogy *a szereplők megértsék az adott ügy mérlegelését befolyásoló körülményeket*, a döntéskényszert és azt is, hogy ha megszületik a döntés, akkor mi várható és milyen nehézségek merülhetnek fel. Ez az állapot csökkenti annak a veszélyét, hogy hamis álmok által vezérelt polgárok elégedetlenné váljanak az eredménytől, később elutasítsák, vagy ellene dolgozzanak. Amikor a szereplők értik, elfogadják a döntést, és bíznak abban, hogy megvalósulhat, jó esély van arra is, hogy egyéni stratégiáikat is hozzá-illesztik, így már *sok szereplő tevékenységének szinergiája* lehet a fejlődés motorja.

Mi lehet a haszna a részvételnek?

„Bevonni az állampolgárokat a közpolitikák formálásába megtérülő befektetés és kulcseleme a jó kormányzásnak, mert lehetőséget ad a kormánynak arra, hogy az információk, perspektívák és lehetséges megoldások szélesebb spektrumát ismerhesse meg és javíthassa a döntések minőségét. Ugyanilyen fontos az is, hogy a részvétel erősíti a kormányzatba vetett bizalmat, javítja a demokrácia minőségét és erősíti a polgári képességeket.”

OECD

A társadalmi részvétel *aktív tanulási folyamat* mindkét fél számára. Jó esetben a szereplők megtanulják megérteni a többi fél gondolatait és fogalomkészletét, kialakul egy nyelv, amin

¹ E szerint a logika szerint azok a tájékoztatási formák, amelyek a törvényileg kötelezően meghatározott feltételeket ugyan teljesítik, de jó eséllyel nem juttatják el az információt az érintettekhez, nem tartoznak a társadalmi részvétel fogalma alá. Ilyen lehet például az a közzététel, amelynek kötelezettsége, vagy helye (pl. közlőny) és ideje nem ismert a célközönség előtt.

az ügyek megvitathatók, és a különböző logikák és érdekek egyeztethetővé válnak. (Gyakran a legjobb szándékú képviselők és közszolgák is csak a részvételi folyamat során ébrednek rá, hogy az általuk érhetőnek ítélt korábbi üzenetük mennyire nem tudta elérni a megcélzott közönséget.)

A jól szervezett társadalmi részvétel során gazdagodnak kommunikációs csatornák a települési szereplők között, és *kialakul az ügyvel kapcsolatos álláspontok és információk strukturált áramlása*. A képviselők jobban megértik, hogy mit akarnak az emberek, és további gondolatokat kapnak a megoldásokhoz. *A szereplők tájékozottabbá és felelősebben gondolkodó polgárokká válnak, akik elkezdik megérteni az önkormányzat mozgásterét és döntéskényszeit.*

Ismeretterjesztő anyagok általában azt írják, hogy a társadalmi részvétel a jobb döntés biztosító. Én ezt túl bátor kijelentésnek tartom, és igazolni is nehéz lenne.² Azt viszont bátran ki lehet mondani, hogy ha a részvételi folyamat megegyezést hoz, akkor a *döntés minőségébe vetett bizalom általában erős*. Még azt is jó szívvel ki lehet mondani, hogy a megegyezés erősen növeli az esélyt annak, hogy a szereplők a döntést később is elfogadják, és aktívan dolgoznak majd a megvalósítás irányában. Ezzel a részvétel *hozzájárulhat a hatékony és gyors megvalósuláshoz*.

A társadalmi részvétel nemcsak a döntésbe vetett bizalmat erősíti. Amikor a képviselőknek sikerül érhető formában megosztani az ügyekre vonatkozó információkat, és őszinte nyitottsággal fordulni a felmerülő javaslatok felé, *a testület és a közösség közötti bizalom is erősödik*, ami később hatással lesz minden más helyi ügy intézésére.

Bizonyos esetekben fontos lehet az is, hogy a részvételi folyamatban hozott *döntés felelőssége megoszlik* a résztvevők között. Ez a tulajdonság különösen fontos lehet olyan döntések esetén, amelyben nincs mindenki számára jó megoldás és minden döntési alternatívának komoly politikai ára van. A jól menedzselt részvétel ezekben az esetekben részben tehermentesíti a felhatalmazott döntéshozót.

Konfliktusos ügyekben az is előnyt jelenthet, hogy *a részvételi folyamat kommunikációja jobban tervezhető és irányítható*, mint a zárt döntéshozás eredményének kommunikációja. Ha a résztvevők a folyamat elején megegyeznek a kommunikációs tevékenységekről, mindaddig érdekük lehet a támadó jellegű kommunikáció elkerülése, ameddig egy tárgyalóasztalnál ülnek. Így a részvételi folyamat lehetőséget adhat arra, hogy *korlátozza az egyébként nehezen kiszámítható kommunikációs háborút az érdekeltek között*. A részvételi folyamat – megfelelő folyamattervezés és menedzsment mellett – csökkenti a támadások lehetőségét, és általában *pozitív kommunikációra ad lehetőséget* a folyamat minden lépésében.

Végül a részvétel, ha folyamatos és aktív, akkor azt is ígéri, hogy a polgárok „választókból” és a „közszolgáltatások használóiból” alkotó társakká válnak, akik aktívan részt vesznek abban a folyamatban, amely saját értékeikhez, igényeikhez és vágyaikhoz illeszti települési közegüket. Az a polgár, aki megértette, mi dolga lehet saját élete kereteinek alakításában és megtapasztalta, hogyan tud hatással lenni a helyi közéletre, az általában a távolabbi ügyeket is jobban érti és követi. Egy ilyen folyamat reményt adhat arra, hogy a nemzeti politikával kapcsolatban is tájékozottabb döntéseket hozzon, és ezzel hozzájáruljon ahhoz, hogy *jobb politika és demokrácia alakuljon Magyarországon*.

2 Többen az ellenkezőjét is bizonyították. Talán elsőként Charles Perrow: Normal accidents: living with high risk technologies (Basic Books, 1984.) című könyvében a technológiai kockázatokkal kapcsolatos, részvételen alapuló döntések vizsgálatával. Később közpolitikai döntésekhez kapcsolódó kérdésekben is hasonló eredmények születtek. Pl. Cass R. Sunstein: Infotopia. Oxford UP. 2006.

Mi a részvétel „ára”?

Ha abból indulunk ki, hogy a hivatal, vagy egy megbízott szakértői csoport mennyi idő alatt képes egy ügyre vonatkozó adott információmennyiség feldolgozására, és az alapján döntési alternatívák felvázolására, akkor bizton állíthatjuk, hogy a részvétel alapú információterképezés és döntés-előkészítés jóval hosszabb és költségesebb folyamat, mint a hagyományos, zárt döntéshozás. Azért is biztos ez, mert a részvétel alapú tervezés, döntéshozás, vagy konfliktuskezelés nem is helyettesíti az alátámasztó szakértői munkát, hanem csak kiegészíti azt. Így *megmarad a szakmai munka költsége, és mellékerül a társadalmi folyamat költsége is*. Ebből a perspektívából a részvétel egy drága folyamat.

A döntés-előkészítést jó esetben döntés követi. Megint szinte biztos, hogy a sokszereplős megegyezés időigénye nagyobb, mint az egyszerű képviselő-testületi szavazásé. Itt azonban árnyalja a képet az, hogy a *szavazás eredménye általában kevésbé szilárd, mint a megegyezésé*. Természetesen a szavazás eredménye szilárd abban a formában, hogy amíg újra nem tárgyalják az ügyet, és újra nem szavaznak, addig érvényes marad. Ugyanakkor a szavazás mégis azért gyengébb, mert eredményét nem érzi magáénak a szavazó sem, és mivel a döntés mögötti logikát sem okvetlenül érti, gyorsan el is felejtetheti, és következő lépésénél már alig hat rá. Kicsi így a biztosíték, hogy nemcsak a döntés betűje, de a szelleme is érvényesül. Mire azonban egy csoport egy megegyezést kiizzad, általában a nézetek is közelebb kerülnek, és a döntés mögött húzódó logika is jobban bevésődik. Ezzel a megegyezésre épített hivatalos döntés hatása is valószínűleg erősebb lesz.

Logikusan következik ebből, hogy amikor perspektívánk nem a döntési pontig terjed, hanem az „ügy életciklusára” (ami magába foglalja a döntést, megvalósítást és esetleges korrekciókat is), akkor drasztikusan változhat a részvétel „költség-haszon mérlege”. A széles *megegyezésen alapuló döntést általában könnyebb megvalósítani*, hiszen a szereplők elfogadták, ezért jó eséllyel nem fogják megtámadni, nem derül ki, hogy kimaradt valami alapvető megfontolás (mert pl. a neves fővárosi szakértőknek fogalma se volt a helyi viszonyokról). Elmaradhat így a felülvizsgálat, az új szakhatósági engedélyezési kör, vagy akár az évekig húzódó per, mert a részvételi folyamatban felszínre kerültek a kétségek és sajátos igények, és így valamely – az érintettek számára elfogadható – módon rendeződhetnek. Összefoglalva, így azt lehet mondani, hogy *a részvételi folyamat megszervezésének és lebonyolításának költségét – pénz, idő, konfliktusok és idegek – a döntés megvalósítása során lehet realizálni*.

A „költségeket” nemcsak a simábban zajló megvalósítás „nyeresége” ellensúlyozhatja. A település további hasznot húzhat a megegyezésekből azzal, hogy az egyetértő szereplők között *a szinergia magasabb foka alakulhat ki*, és ez alapján a megvalósítás szervezettebbé és együttműködőbbé válhat, és kapcsolódó tevékenységek is erősíthetik a fejlődést.

Az eddigiektől eltérő gondolkodás alapján azonban felmerülhet a döntéshozóban, hogy számára a részvétel ára az, hogy *korlátozza a „szabad” mérlegelésben, pedig őt azért választották meg „a rá szavazók”, hogy ő döntsön a felmerülő települési ügyekben*. Ezzel a kétséggel szemben egyrészt azt lehet mondani, hogy a részvételi folyamat (amennyiben nem átruházott döntésről van szó) nem veszi át a hivatalos döntés jogát, így elvben nem csorbítja a döntéshozó mozgásterét. Ugyanakkor az is igaz, hogy részvétel során kialakult megegyezés növeli minden olyan döntés politikai árát, amely nem a részvételi mezőben kimunkált megegyezés irányába mutat. Másrészt, ezzel a kétséggel kapcsolatban talán még fontosabb elvi álláspont az lehet, hogy egyszerűen hibás. A helyi politikusnak

megválasztása pillanatától a település minden lakóját kell képviselnie³. Képviselőként már nem csak „potenciális szavazótáborával” illik kommunikálnia, hanem az összes szereplő vágyódásai között kell mérlegelnie. A részvétel abban segítheti, hogy egyre több véleményt megértsen. Bár bizonyosan könnyebb egy szűkebb csoport értekeit és érdekeit képviselni, de az már nem okvetlenül igaz, hogy az ilyen partizánstratégiák korrektek, és a település és az ott élők hosszú távú érdekeit szolgálják. A részvétel abban segítheti a képviselőt, hogy egyre több véleményt megértsen és egy csoport véleménye alapján megválasztott képviselőből, az egész közösség képviselőjévé válhasson.

Törvényi szabályozás és gyakorlat Magyarországon

A magyar önkormányzati törvény bevezetője szerint „a helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdek közügyeit.” A 18. paragrafus a következőkkel pontosítja a részvétel folyamatának szabályozását: „A képviselő-testület meghatározza azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész-tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.”⁴

Ezekkel a rendelkezésekkel az önkormányzati törvény, bár a közvetett, képviseleti demokrácia elvére épül, lehetőséget teremt a helyi közpolitika közvetlen, demokratikus eszközökkel történő társadalmi egyeztetésére, illetve bizonyos esetekben a döntés jogának átruházására is. Az ágazati törvények tovább finomítják a társadalmi részvétel és egyeztetés fórumait. A törvények a legtöbb esetben az egyeztetés és részvétel minimális szintjeit rögzítik, és megengedik az érdemibb részvételre lehetőséget adó folyamatok alkalmazását. Ugyanakkor az önkormányzati törvény meghatározza azoknak a döntéseknek a körét is, amelyeket a képviselő-testület nem ruházhat át semmilyen más szereplőre.

Jól látható, hogy a magyar szabályozás széles lehetőséget ad a társadalmi részvétel alkalmazására a képviseleten alapuló demokratikus rendszeren belül. Fontos tisztán látni, hogy a magyar önkormányzati rendszer a közvetett, képviseleti elvre épül: a közvetlen részvételi eszközök alkalmazása ezt nem változtatja meg. Ebben a rendszerben a közvetlen részvételi eszközöknek kiegészítő szerepe van. Minden esetben a képviseletnek, vagyis a képviselő-testületnek a joga, hogy meghatározza, mekkora teret enged a részvételi folyamatoknak, és döntési jogát csak egyes esetekben ruházhatja át.

Bár a magyar törvények megengedőek, az aktuális települési gyakorlat mégsem használja ki ezeket a lehetőségeket. Ennek egyik oka vélhetően a döntéshozók közvetlen demokratikus eszközökkel kapcsolatos fenntartásai, esetleg korábbi kedvezőtlen tapasztalatai, de hasonló súllyal eshet latba az eredményes részvételi folyamat szervezéséhez szükséges ismeretek hiánya, és valószínűleg ezzel összefüggésben a jó tapasztalatok hiánya is.⁵

3 Ennek az állításnak a kifejtését a Helyi demokrácia című füzetben találja.

4 Emellett az önkormányzati törvény pontosan definiálja a közmeghallgatás, helyi népszavazás és falugyűlés intézményét is, mely közvetlen demokratikus eszközökről a szervezeti és működési kérdéseket tárgyaló füzet ad tájékoztatást, így itt nem tárgyaljuk.

5 Bár fontos annak elemzése és megértése is, hogy miért nem használják a részvételi technikákat, de meghaladja e publikáció kereteit, ezért itt csak a részvétel jövőbeli alkalmazására vonatkozó megfontolásokra szorítokozunk. A kérdéssel elemzőbb gondolatok szerepelnek az irodalomjegyzékben felsorolt két forrásban: Csanádi, 2010 és Pallai, 2008.

Miközben a magyar települési gyakorlat botladozva küszködik néhány jó társadalmi részvételi példa végigvitelén, az Európai Unió és az úgynevezett haladó Nyugat országai egyre határozottabban állnak ki a társadalmi részvétel fontossága mellett a helyi önkormányzatokban. Szinte minden nemzetközi szervezet megalkotta azokat az intézkedéseit, programjait és dokumentumait, amelyek a társadalmi részvétel erősítését célozzák. Csak a magyar települési gyakorlat számára legfontosabbakat kiemelve, az európai uniós támogatások feltételei között kezdettől szerepel a társadalmi egyeztetés. Emellett 2001 decemberében az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlásokat fogalmazott meg a részt vevő országok számára, amelynek célja a helyi közéletben való társadalmi részvétel erősítése (Council of Europe, 2001). Ezek az ajánlások az országok számára olyan alapelveket, konkrét intézkedéseket és intézményépítési mechanizmusokat javasolnak megfontolásra és bevezetésre, amelyek előbbé és hatásosabbá tehetik a részvétel intézményét és ezzel a képviselők és közösség kapcsolatát. A nemzetközi politikai elvárások messze esnek az aktuális magyar gyakorlattól. Ezért, ami a továbbiakban ebben a füzetben szerepel, nem az aktuális magyar gyakorlatot írja le, és nem a törvények betűit ismerteti, hanem azokról a lehetőségekről beszél, amelyek a magyar törvények keretein belül nyitva állnak az önkormányzatok számára.

GYAKRAN FELMERÜLŐ KÉTSÉGEK A RÉSZVÉTELI FOLYAMATTAL KAPCSOLATBAN

Van-e helye a társadalmi részvételnek a helyi képviseleti demokráciában?

Döntéshozók és elemzők időnként felvetik, hogy van-e egyáltalán helye a képviseleti alapon működő helyi demokráciában a cikluson belüli társadalmi részvételnek? Az érvelés szerint a Magyarországon működő önkormányzati rendszerben a polgárok négyévente választanak maguknak képviselőket, és felhatalmazzák őket arra, hogy a helyi közügyek intézésében őket az elkövetkező négy évben képviseljék. Azért jött létre ez a képviseleti rendszer, hogy hatékonyan és szakszerűen lehessen a közös ügyeket intézni. (A leghatékonyabb folyamatirányítás mellett is működésképtelenné válnának a helyi közszolgáltatások, ha minden döntést közösen hoznának a helyi polgárok.)

Az érvelés minden szava igaz, ugyanakkor azt is látni kell, hogy a cikluson belüli részvételi technikák akkor kerültek a politikai gondolkodás középpontjába, amikor a hetvenes évek során egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy bár a demokratikus választások legitimitást adnak a kormánynak a működésének, a bürokratikus működés lassú, merev, és nem biztosítja a közsféra hatékony működését. A ciklikus választások nem tudják okvetlenül az elvárások irányába finomhangolni a döntéseket és bizalmat teremteni az önkormányzati munkával szemben, így a teljesítmény nem erősíti a legitimitást. Az akkor élénkülő reformgondolkodás egyik útja – amin a közmenedzsment típusú reformok indultak – a szolgáltatások hatékonyságának növelésével próbálta az önkormányzat teljesítményét erősíteni. A másik irány a legitimitáció erősítése érdekében a folyamat átláthatóságát, nyilvánosságát és nyitottságát próbálta erősíteni. Azokat a megoldásokat kereste,

amelyekkel az igazi elvárások kideríthetők annak érdekében, hogy a közszolgáltatások azokhoz igazodhassanak. Ez az irány kapta később a kormányzási reform nevet. Ez a második irány vezetett be egyre több és hatékonyabb részvételi technikát a kormányzásba, és különösen a helyi döntéshozásba, mert abban hisz, hogy a részvétel javíthatja a kormányzatba vetett bizalmat és a teljesítményt is. A hetvenes évek óta nagyon sok részvételi eszköz hatásosnak is bizonyult. Egyes esetekben már évtizedes perspektívából is érzékelhető a részvételi eszközök pozitív hatása nemcsak egyes ügyekben, de hosszabb távon, a demokratikus intézmények erősítésében is. Az ezredforduló óta a korszerű helyi kormányzás a haladó világban azt jelenti, hogy a helyi döntéshozók mindkét reformirány eredményeit beillesztik eszköztárukba – természetesen a nélkül, hogy akár a képviseleti rendszer érvényét, akár a hagyományos igazgatás eszköztárát elvetnék (Hambleton, 2007, Mulgan, 2009).

Tud-e hatékony lenni a társadalmi részvétel?

Gyors és egyszerű folyamat nem igen várható a részvétel alapú módszerektől. Egyrésztől azért nem, mert elvben minden érintett, érdekelt és a folyamatra hatást gyakorolni tudóval számolni kell a folyamat tervezésében.⁶ Másrésztől az szól a gyorsaság ellen, hogy nemcsak a folyamatot kell megtervezni és egyeztetni az indulás előtt, de a szereplőket képessé is kell tenni az érdemi részvételre. Ez időnként komoly kihívás és időigényes a folyamat kezdetén. Ugyanakkor szó volt már arról, hogy a részvétellel folytatott tervezésnek és döntéshozásnak nemcsak időigénymérlege, de költséghatékonyasága is javul hosszabb távon.

Van egy harmadik eleme a hatékonyságnak: a kidolgozott egyezség hatékonysága és ereje, amiben a részvételi eljárás könnyen megelőzheti a hagyományos döntéshozást. Végül is ez is a részvétel célja: a különféle nézőpontok és alternatívák feltérképezése esélyt adhat arra, hogy *olyan megoldás szülessen, ami reális, megvalósítható és tartós.*

Tud-e igazságos lenni a társadalmi részvétel?

A helyi választás azért igazságos, mert mindenkinek egy szavazata van. A társadalmi részvétel keretében folyó egyeztetéseken azonban az épp jelenlevők információi és érvei ütköznek egymással. Az előző mondat minden szava az egyenlőtlenség kockázatát hordozza. Ha ez igaz, akkor hogyan biztosítható a kiegyensúlyozott részvétel? Hogyan egyenlíthető ki az információkhoz való hozzáférés, az információ megértése, vagy az érvelésre és érdekképviseletre való képességek különbségei? Ilyen kérdéseken is múlhat, hogy igazságos-e egy részvételi forma, vagy a kialakult pozíciók erősítésének gyanúja vethető fel vele szemben.

Sajnos a különbségek az érdekképviselet és érdekérvényesítés képességében, vagy a hatalomhoz fűződő viszonyban nehezen egyenlíthetőek ki a társadalmi részvétel során. Gyakran a folyamat nyitottsága, az azonos hozzáférés nem elegendő a kiegyensúlyozott részvételhez. A témával foglalkozó politológusok általában arra a konklúzióra jutottak, hogy részvételi folyamat nyitottsá-

⁶ Ez persze nem jelenti azt, hogy mindezen szereplőknek közvetlenül és aktívan részt kell venniük a folyamatban, de dönteni kell a részvételről, vagy egyeztetni a részvételt mindenképpen érdemes.

ga és az azonos feltételekkel való hozzáférés – még a képességek különbözősége mellett is – mindaddig elfogadható, ameddig az adott részvételi fórum a döntéshozó tájékozódását szolgálja, és nem rendelkezik döntéshozói jogkörrel, mert ebben az esetben a részvétel feltételeiben rejlő aszimmetriát a döntéshozók a döntés során figyelembe vehetik és ezzel az igazságosságot megteremthetik (Klausen–Sweeting, 2005).

Amennyiben azonban a részvételi fórum eredménye lényegében befolyásolja vagy meghatározza a későbbi testületi döntést, vagy a fórum átruházott döntési jogot kapott, már nem engedhető meg a szereplők közötti alapvetően egyenlőtlen esély. Ilyenkor sokféle lépést lehet tenni az igazságosság feltételeinek megteremtésére. Segít a kiegyensúlyozottabb erőter megteremtésében, ha az összehívás során kiemelt figyelem vetül a „gyengébb” szereplőkre, ha támogatást kapnak érdekeik feltérképezésében és álláspontjaik kialakításában, ha a folyamat vezetése és a moderátorok is törekszenek az esélyek kiegyenlítésére és a kommunikációt gátló előítéletek csökkentésében (Stoker, 2004).

A részvételi folyamatokban az igazságosság felé vezető úton a cél kettős: miközben a „gyengébbet” támogatni kell a folyamatban, az „erősebb” szereplőkkel meg kell értetni, hogy az igazságosság nem öncél. Fenntartható település és fenntartható megoldások ritkán születnek részrehajlásból és kirekesztésből.

Megéri-e belevágni?

Rosszul menedzselte részvételi fórumokról sokszor hallunk olyan véleményeket, hogy kaotikusak, vagy „áldemokratikus baromság, ahol eljártsszák, hogy mindenki elmondhatja a véleményét, pedig semmi köze az érdemi döntéshozáshoz” (Csanádi és mások, 2010). Ilyen események semmiképpen nem érik meg a befektetést. Olyan események, amelyeket a hatalom csak legitimáló céllal rendez, sose fogják megérni a ráfordított időt és energiát. Akik korábban is hittek a kezdeményező hatalomban, talán nem vesztik el hitüket, de új híveket üres játékokkal aligha lehet szerezni.

A válasz így a kérdésre az, hogy csak akkor érheti meg részvételi folyamat a befektetést, ha jó! És jó csak akkor lehet, ha a döntéshozó szándéka őszinte, kitartó és sikerül hiteles folyamatot vezetnie. Őszinte szándék azért kell, mert nyitottsággal, türelemmel és alázattal kell figyelni ahhoz, hogy a sok zavarosnak és egymásnak ellentmondani látszó álláspontból a lehetőségeket kihalljuk. Kitartás is kell, mert szinte minden részvételi folyamat lassan és látszólag kuszán indul, és tapasztalat nélkül gyakran egyáltalán nem látszik az elején remény arra, hogy valaha konstruktív mederbe terelhető. Ha nincs erő a kezdeményezőkben, vagy nem bízhatnak a hátország kitartásában, akkor jobb nem belevágni, mert félbehagyott, vagy elrontott részvételi folyamat kiábrándulást eredményez, és nagyon megnehezíti annak a dolgát, aki legközelebb próbál hasonlót indítani.

Végül az, hogy a vezetés hitelességét erősítő és pozitív demokratikus tapasztalattá válhasson, egy részvételi folyamat tervezés és technika kérdése is. De ez már átvezet a következő fejezetekre.

TECHNIKAI KÉRDÉSEK

„A részvétel több, mint helyet biztosítani az asztalnál.”

Cornwall

A társadalmi részvétel megszervezésére vonatkozó technikai részletek előtt, az első és legfontosabb dolog azt tisztázni, hogy bár ebben a könyvben a fókusz a részvételen van, a legkritikább esetben zajlik egy részvételi folyamat magában. Akár döntéshozási, tervezési vagy konfliktuskezelési folyamatról beszélünk, a részvétel magában nem elegendő feltétel a tervezéshez, döntéshez, vagy megegyezéshez. A jó eredményhez a „nép bölcsessége” még boszorkányos moderálással is kevés. A részvétel csak egy aspektusa a tervezés vagy döntéshozás komplex folyamatának. A részvételi mezőből vágyak, nézőpontok, aggodalmak és sérelmek – „aktuális szubjektív tények” – érkeznek, amelyeket ki kell egészíteni sok másféle információval, elemzéssel és meglátással ahhoz, hogy reális kép alakuljon az adott ügyről és helyzetről. Ez a részvételi mező nem alkalmas arra, hogy a szereplők interakcióik során szisztematikus kutatást folytatassanak az előzményekre, adatokra vonatkozóan, vagy részletes számításokat végezzenek a lehetőségek, vagy megoldási alternatívák megvalósíthatóságának elemzésére. Az ilyen szakmai munkához szakértők kellenek, akik olyan adatokat és információkat tudnak szolgáltatni, amelyek a részvételi alapú gondolkodást a realitás dimenziójában tarthatják. És szakértők kellenek ahhoz is, hogy megtervezzék azt a folyamatot, amelyen keresztül a szakmai és társadalmi mező egymásra támaszkodó munkája kialakul azért, hogy a szereplők kaotikus vitáiból konstruktív párbeszéd formálódhasson. *Vagyis a részvételi folyamat akkor tud csak hatékonyan működni és eredményt hozni, ha hasonlóan hatékony szakmai folyamat kapcsolódik hozzá.*

Ezért fontos leszögezni, hogy bármely társadalmi részvétellel szervezett döntéshozási vagy tervezési folyamat eredményes csak a szakmai és társadalmi munka összhangján keresztül lehet. Ezt a feltételt nem felejtve, a következőkben mégis csak a társadalmi folyamatra koncentrálnak, és a szakmai elemet nem említjük. Azért tehetjük ezt e füzet esetében, mert párjai lesznek a tervezésről és gazdálkodásról szóló füzetek, amelyek a szakmai elemeket tárgyalják. Az összekapcsolásra pedig nincsen minta. Minden településnek minden ügyben ki kell találnia, meg kell terveznie és megvalósítania.

Kik a résztvevők?

„Ne attól kérdezd meg hol szorít a cipő,
aki készítette, hanem attól, aki viseli.”

Dr. Neumark Tamás

A társadalmi részvételről szóló irodalom azt mondja, hogy a részvételi folyamat akkor igazságos, ha minden érintett és érdekelt szereplő részt vesz benne. Szereplőknek nevezzük ebben az esetben a lakókat, azok csoportjait, a települési közösségeket, szervezeteket és intézményeket. Az érintettek túl az is fontos és hasznos, hogy azok is részt vegyenek, akiknek erős hatása lehet a megoldásra. Az érintettséget, érdekeltséget és hatást mind pozitív, mind negatív értelemben értjük: haszonélvező és elszenvető, vagy potenciális segítő és akadályozó egyaránt beletartozik.

A korszerű nemzetközi gyakorlatban a szereplőket három csoportba szokás osztani:

- **Kulcsszereplők:** azok, akiknek komoly hatása lehet az ügy alakulására, így fontosak a sikerhez is, és annak a veszélye is fennáll, hogy ha nem értenek egyet az eredménnyel, megakadályozhatják a megvalósulást. E hatalmuk miatt tervezéskor – még ha nem is érintettek – akkor is érdemes számba venni őket.⁷
- **Elsődleges szereplők:** azok, akik a legnagyobb hasznot húzhatják, vagy akiket a leginkább terhel az ügy. Vagyis mindazok, akikre erős hatást gyakorol akár pozitív, akár negatív irányban. Az ő részvételük az erős érintettség miatt nagyon fontos a részvételi folyamatban.
- **Másodlagos szereplők:** pedig mindazok, akik érintettek, vagy érdekük fűződik az ügy valamely kimeneteléhez, vagy bármilyen hatást tudnak gyakorolni az ügy alakulására. Ez az a csoport, amelynek a bevonásáról hozott döntést az adott ügy körülményei alapján kell mérlegelni.

A szereplők térképezését általában nehezíti, hogy a gyakorlatban a csoportok gyakran nem válnak el élesen, és egy-egy szereplő több csoportba is tartozhat. Az is előfordulhat, hogy mások a fontos szereplők egy hosszú, komplex folyamat különböző fázisaiban. A döntés arról, hogy kit melyik csoportba sorolunk, és milyen szerepre hívunk meg, nem egyértelmű, ezért minden helyzetben új mérlegelést igényel. A tapasztalat azt mutatja, hogy a nehézségek ellenére érdemes csoportosítani a szereplőket, mert megkönnyíti a szisztematikus tervezést.

Mik a társadalmi részvétel formái?

A társadalmi részvétellel foglalkozó források részben eltérő módon csoportosítják a részvétel formáit, de általában a részvétel szintjei, vagyis erőssége alapján. Véleményem szerint az önkormányzati gyakorlatban a részvételnek a következő négy formáját érdemes megkülönböztetni:

Tájékoztatás: a tájékoztatás olyan kommunikáció, amelyben az egyik irány dominál: a kezdeményező (általában az önkormányzat) információkat közvetít a többi települési szereplő felé, vagy a többi szereplő tájékoztatja az önkormányzatot. A tájékoztatás és átláthatóság kötelessége az önkormányzatoknak, és legitim működésük egyik feltétele. Tájékoztatásról mint a részvétel formájáról akkor beszélünk, amikor az önkormányzat az átláthatóságot biztosító közzétételi kötelezettségén túl is tesz aktív lépéseket annak érdekében, hogy bizonyos információkat eljuttasson a szereplőkhöz, és olyan formában tegye ezt, hogy az befogadhatóvá váljon.

Jó példa az aktív tájékoztatásra, amikor a polgármester megpróbálja olyan formába önteni a közmeghallgatásra készülő beszámolóját, hogy követhetővé váljon a mondanivaló. Ennek érdekében például átcsoportosítja a hivatalos adatokat, illusztrációkkal támogatja, és így polgárbarát formába hozza, majd előadás után kérdésekre is válaszol. Az is példa az aktív tájékoztatásra, amikor az önkormányzat egy közérdeklődést kiváltó települési ügyben hozott döntéséről információs füzetet tesz közzé, amelyben elmagyarázza a körülményeket, döntéskényszert és a várható követ-

⁷ A képviselő-testület tagjai általában kulcsszereplők a folyamatban, hiszen a folyamat végén ők hozzák a hivatalos döntést, hacsak nem átadott döntésről van szó. Természetesen a szereplők mérlegelése során arról is döntést kell hozni, hogy a képviselő-testület mely tagjai vegyenek részt a folyamatban. Az adott helyzet és ügy döntheti el, hogy egy-két kijelölt, vagy önként jelentkező képviselőnek érdemes közvetlenül részt vennie a folyamatban, vagy minden frakcióból egy-egy képviselő, vagy a teljes testület.

kezményeket, vagy az iskolák átszervezése kapcsán fórumot szervez a szülők tájékoztatására, és a szülőkből felmerülő kérdések megválaszolására.⁸

A tájékoztatás minden más részvételi forma része és alapja, egyrészt azért, mert csak tájékoztatás indíthat részvételt, másrészt mert a tájékoztatás során derülhet ki a felek számára, hogy szükség van-e erősebb részvételi formákra is.

Konzultáció: definíciója szerint a konzultáció kétirányú, aszimmetrikus kommunikáció, amelynek során a döntéshozó nem csak információt közöl, hanem véleményt is kér a szereplőktől. Általában egy javaslatot tár a többi szereplő elé, és általában megígéri, hogy a vélemények hatást fognak gyakorolni a végső döntésre, de nem kötelezi el magát arra, hogy a hallott véleményeket mi módon érvényesíti döntésében.

A konzultációs formát akkor érdemes alkalmazni, amikor a megoldáshoz szükséges információk a döntéshozó rendelkezésére állnak, így biztos alapokon tudja a döntést előkészíteni, és a folyamat csak az eredmény ellenőrzésére, vagy részletek pontosítására szolgál.

A konzultációt azért nevezzük aszimmetrikus kommunikációs formának, mert míg a kezdeményezőnek lehetősége van megválasztani, hogy miről nyit párbeszédet és mit közöl, addig a reagáló félnek csak az adott közlésre van módja reagálni. *A kezdeményező határozza meg az agendát – és ez komoly hatalom.* A reakció pedig általában csak a kidolgozott javaslat vagy terv elfogadása, elutasítása, vagy részletek módosítására vonatkozó javaslat lehet. Az a feltétel is aszimmetrikussá teszi a konzultációt, hogy *a kezdeményező nem vállalja/garantálja, hogy a konzultáció eredményét érvényesíti döntésében.* Így a megkérdezetteknek nincs biztosítékuk arra, hogy véleményüket a kezdeményező figyelembe veszi.

A magyar jogrendben előírt tervezgetés konzultációs forma. Továbbá *konzultatív minden olyan fórum, amelyen a kezdeményező már lényegében kész tervekkel, vagy megoldásokkal áll elő.* A tervezgetésen az önkormányzat bemutatja a tervét és – bár megadja a véleménynyilvánítás lehetőségét – általában nem gondolja úgy, hogy az elfogadható vélemények között a „kezdjük előlőről”, „más alapokról kellene tervezni”, vagy „teljesen másfélét tervezzünk” típusú javaslatok is szerepelhetnek. Az a szereplő, aki lényegesen másféle megközelítést, vagy tervet tart csak elfogadhatónak, gyakorlatilag csak a szakhatóságoknál fellebbezhet, vagy bírósághoz fordulhat.

Együttműködő folyamat: az együttműködő folyamat olyan kétirányú és alapvetően szimmetrikus kommunikáció a döntéshozó és a többi szereplő között, amelynek során együttműködve, közösen munkálnak ki megoldásokat. A meghatározó különbség konzultáció és együttműködő folyamat között az, hogy míg a konzultációs folyamatban lehatárolt kérdésekre vagy gyakorlatilag kidolgozott tervekről kérnek véleményt, *az együttműködő folyamatban a felek az elejétől együtt kezdik és csinálják végig a folyamatot:* közösen térképezik fel a problémákat és lehetőségeket, és egyeznek meg a megoldásokban. Az együttműködő folyamat tartalma lehet egy települési terv, egy közpolitika, egy tevékenység megszervezése, egy konfliktus megoldása, vagy bármely más ügy. Tehát nem csak klasszikus tervezés.

Az együttműködő folyamat során szimmetria a hatásgyakorlás lehetőségében van. Ugyanis mindaddig, amíg a folyamat működik, lényegében minden résztvevőnek elvben ugyanolyan lehetősége van a befolyásolásra. Ez persze a feltételeknek csak egy eleme, hiszen a hozzáférés egyenlősége mellett a szereplők kompetenciái is alapvetően befolyásolják az erőviszonyokat.

8 Idekapcsolhatók azok a formák is, amelyek a döntéshozót tájékoztatják, szintén dominánsan egyirányú kommunikációs folyamatban a lakossági véleményekről, mint például a közvélemény-kutatás. Természetesen ekkor is benne van a kommunikációban a másik irány, mert ezek a formák azt is közvetítik, hogy a döntéshozó meg fogja ismerni és használni fogja az eredményt.

Ezt a részvételi formát olyan ügyek esetén van *értelme alkalmazni, ahol a szereplők különböző tudásokkal, információkkal, tapasztalatokkal, képességekkel és forrásokkal rendelkeznek, és ezek egy része szükséges a jó döntéshez vagy hatékony megvalósításhoz.* Ilyen lehet például a helyi cégek társadalmi felelősségvállalási forrásainak koordinált felhasználása. A vállalatok általában azt tudják, milyen típusú ügyekre hajlandók költeni, az önkormányzat azt látja, hol hasznosulhatnak a források és a pénz több forrásból jön. Minden szereplő tudja, hogy az összehangolt tervek többet lendíthetnek a településen, erősíthetik a láthatóságot, és nem csökkentik okvetlenül a kommunikációs hozamot az egyes szereplők számára sem. Ez olyan terület, ahol van lehetőség az együttműködő tervezésre és akár közös döntésre is.

Amikor az önkormányzat kezdeményezi az együttműködő folyamatot valamely meghatározó települési ügyben, általában megtartja a végső, hivatalos döntés jogát. Bizonyos témákban az önkormányzati törvény szerint nem is tehet másképp. Ugyanakkor – amíg fenn akarja tartani az együttműködő folyamatot – a többi szereplővel lényegében mégiscsak megosztja a döntések jogát, mert ha önkényes döntésekkel zárja le a folyamat egyes lépéseit, a többi szereplő kivonulhat a folyamatból és az egyeztetés megáll.

Átruházott döntés: annyit jelent, hogy a döntéshozó kijelöli azt a területet és azokat a feltételeket, amelyekben belül átruházza a döntés jogát a települési szereplők egy meghatározott csoportjára. Az átruházott döntés azt jelenti, hogy az adott csoport a kijelölt témában és a meghatározott keretek között önállóan és érdekeinek megfelelően dönthet, és valósíthatja meg a döntését.

Tipikus esete az átruházott döntési jognak a sok országban alkalmazott módszer, amikor kisebb szomszédsági egységek szervezett képviseletének ad át az önkormányzat fejlesztési forrásokat, amelyek felhasználásáról a szomszédsági képviselet dönthet. Eldöntheti például, hogy járdát, játszótérrel épít-e belőle, vagy a közösségi házhoz épít új vizesblokkot.

Átruházott döntési jogot csak rész kérdésben és/vagy kisebb területegységre vonatkozóan ad át általában az önkormányzat. Magyarországon az önkormányzati törvény 10. paragrafusa pontosan meghatározza azoknak az ügyeknek a körét, amelyekben képviselő-testület nem ruházhatja át a döntés jogát.

Mint látható, a társadalmi részvétel négy formájában alapvetően eltérő dolgok történnek. Mind a négy forma társadalmi részvételnek nevezhető, de *a négy formában a hatalommegosztás és a szereplők viszonyai lényegesen különbözőek.* Ennek fényében ijesztő, hogy a magyar gyakorlatban politikusok és szakemberek egyaránt mindezen eszközökre gyakran csak a részvétel megnevezést használják, vagy az elkötelezett civilek a közvetlen demokráciát. A magyar települési gyakorlatban annyira nem szokás definiálni, miről is beszél valaki a részvételen belül, hogy még a vonatkozó fogalomkészlet sem szerepel a köztudatban. Sajnos ez nem mindig csak politikai manőver. Vezető szakértők és politikusok gyakran tisztázatlan gondolataikat burkolják homályos mondatokba, amivel rombolják az ilyen típusú eszközök hitelét.

A fenti ismertetés erősödő sorrendbe állította a részvételi formákat leggyengébbtől a legerősebbig aszerint, hogy a meghívott felek milyen jogokat kapnak. Fontos kijelenteni, hogy ez egy szempont, és nem általános rangsor! *Az erősebb részvételt semmiképpen sem lehet okvetlenül jobb megoldásnak minősíteni!* Mindig külön megfontolás tárgya kell, hogy legyen, hogy szükség van-e részvételre, segít-e, érdemes-e? Komplex közpolitikai folyamatokban az is gyakran előfordul, hogy a folyamat különböző fázisaiban, vagy elemeiben más-más szereplők, és más-más formában vesznek részt a folyamatban.

De ha egyik nem jobb, mint a másik, miért volt fontos ez a részletes összehasonlítás? Attól, hogy a választás nem független a körülményektől, az elválasztás és definiálás még elengedhetetlen. A döntéshozónak nemcsak politikája mérlegeléséhez kell pontosan értenie a különbségeket. Minden esetben, még a *folyamat elindítása előtt döntenie kell, hogy mit választ és nagyon pontosan kommunikálnia kell, hogy mire hívja meg a feleket*. Vagyis az ügybe milyen mértékű beleszólást kezdeményez. E nélkül a különböző, sokszor hamis elképzelésekkel érkező felek gyorsan csalódnak, hiszen az eredményt csak saját elvárásaikhoz mérhetik. A folyamat hitelét veszti és többet árt, mint használ a helyi demokrácia jövőjének.

Milyen tereket hozhatunk létre a részvételre?

Amikor a döntéshozó egy részvételi folyamatot indít lehetősége van meghatározni, hogy milyen teret hoz létre az ügy megvitatására. A kiindulási pont a zárt döntéshozási tér, ahol csak a hivatalos döntéshozók vesznek részt és a döntési folyamat gyakorlatilag zárt ajtók mögött történik⁹. Társadalmi részvételről attól a ponttól beszélünk, amikor a hivatalos döntéshozókon kívül más „külső” szereplők is részt vesznek – a korábban tárgyalt részvételi formák valamelyikén keresztül – az egyeztetésben vagy döntési folyamatban.

A társadalmi részvétel háromféle – különböző feltételeket teremtő – térben történhet: lehatárolt, nyitott, vagy ún. „kikövetelt” térben. Érdemes ezeket a típusokat röviden áttekinteni, mert a *részvételi tér típusa nagyon erősen befolyásolhatja a szereplők viszonylagos érdekérvényesítési erejét és az ügy kommunikációs lehetőségeit*. Tudatos döntéshozónak ezeket a következményeket pedig mérlegelnie kell.

Lehatárolt részvételi tér: az, ahova a kezdeményező döntéshozó hívja össze a résztvevőket oly módon, hogy csak a meghívottak vehetnek részt a tárgyaláson.¹⁰ Ebben a formában általában a döntéshozó nemcsak az egyeztetésen résztvevők körét határozza meg, de gyakran a folyamat szabályait is. Egy ilyen megoldás logikus indoka lehet, hogy a résztvevők száma és köre még lehetővé tegye a hatékony párbeszédet. Lehet ez okos kompromisszum a széles egyeztetés és gyors döntéshozás között, de látni kell, hogy a megoldásnak kétféle politikai kockázata van. Az egyik kockázat az, hogy nehezen lehet védekezni akkor, ha az a kritika éri a folyamatot, hogy nem teremtett kiegyensúlyozott részvételt, hiszen szinte minden esetben lehet jól érvelni egyes szereplők kirekesztése ellen. Másik gyakori kritika az lehet, hogy amíg a résztvevő jelenléte a döntéshozó meghívásától függ, nehéz a döntéshozóval ellentétes véleményt képviselnie a meghívottnak, mert az felvetheti a jövőbeli kiesés kockázatát. Ez a körülmény pedig eltérítheti a fórum véleményét attól, ami szabad, nyílt körülmények között kialakulhatott volna.

Nyitott részvételi tér: az, amelyhez bármely érdeklődő szereplőnek lehetősége van kapcsolódni. A nyitott tér nem okvetlenül jelent közvetlen részvételt, de legalább a képviselet megszervezésének és belépésének lehetőségét. A nyitott tér elvben kizárja a fenti két kritika lehetőségét. Különösen, ha a döntéshozó nemcsak nyitottá teszi a részvételi fórumot, hanem aktív lépéseket is tesz annak érdekében, hogy széles körű és kiegyensúlyozott legyen a részvétel. Összehívás után

9 Az egyre elterjedtebb képviselő-testületi ülés közvetítése magában nem változtat ezen. Itt a nyilvános záróvita és a szavazás látható. A nézők általában tudják és érzik, hogy ez csak a záróaktus. A döntéshozás lényege nem a szemük előtt történik.

10 A részvételi tér attól függetlenül lehatárolt marad, hogy a részvétel személyes meghívás, vagy valamely szabály alapján lehetséges-e (pl. korporatív terek).

megkérdézheti például a résztvevőktől, hogy szerintük ki hiányzik az ügy érdemi megtárgyalásához és felajánlhatja azt is, hogy támogatja azokat a szereplőket, akik nehezebben tudják érdekeiket azonosítani, vagy artikulálni. A nyitott részvételi tér elve nehezebben támadható, mint a lehatárolt, ugyanakkor – nagyobb települések esetében – szervezése és hatékony irányítása sokkal komolyabb technikai feladat.

Kikövetelt tér: az, amelyet nem a kérdésben felhatalmazott döntéshozó kezdeményez, hanem valamely más szereplő, aki úgy érzi, hogy szükséges az ügyben a zárt döntéshozási folyamatot valamely részvételi elemmel bővíteni. Ilyen tereket tipikusan egyes érintett csoportok aggodalma, vagy civil szervezetek hozhatnak létre akkor, amikor nem látják biztosítva, hogy érdekeik vagy értékeik nem sérülnek a hagyományos döntéshozási folyamat során. A kikövetelt tér általában a döntéshozó és közege közötti bizalomhiány jele. Mégis, függetlenül attól, hogy csoportok érdekeinek sérelméből organikusan kifejlődő folyamatról, vagy valamely civil szervezet alapvetően érték-, vagy önérdelvezérelt mozgósításáról van szó, amennyiben őszintén pozitív változást (és nem csak politikai sikert) akarnak a kezdeményezők, előbb utóbb a döntéshozókat is be kell hívniuk a kikövetelt részvételi térbe.

Ezen a ponton a döntéshozó teljesen más erőterbe léphet be, mintha ő kezdeményezte volna a folyamatot. Mégis, megfelelő stratégiával és tárgyalástechnikával még ekkor is lehetősége van a támadó folyamatot megfordítani és pozitív kimenetellel a bizalmat helyreállítani. Ugyanakkor a kikövetelés veszélye mérlegelési szempont is lehet a döntéshozónak, hogy amikor nem is akar részvételi folyamatot kezdeményezni, de fennáll a veszélye, hogy más szereplők szervezett párbeszédet indítanak, jobb lehet inkább mégis kezdeményezőnek lenni, mint a támadások célpontjának.

Mi lehet a társadalmi részvétel eredménye?

Tájékozott szereplők és bizalom: amikor társadalmi részvételről beszélünk, sokaknak a döntéshozásban való részvétel jut eszébe, pedig sok esetben a tájékoztatás – az a forma, amely elvben a leggyengébb, vagyis a legkevesebb „beleszólást” adja a közösségnek – is nagyon fontos lehet. A tájékozott polgár követi, mi minden pozitív történik, és nemcsak a botrányokat veszi észre, így jobban érzi magát a településen. Jobban meg tudja érteni az esetleg számára nem kedvező döntéseket, és ha először még nem is értette, a tájékoztatás megnyugtathatja, mert érthetőbbé és kiszámíthatóbbá teszi a körülményeket, és azt sugallja, nem történik semmi ellenére, mert nincs titkolnivaló. A tájékoztatás bizalmat épít, különösen, ha szemtől szembe történik, lehetőséget adva a kérdésekre is.

Tájékozott döntéshozó: amikor a döntéshozó szemtől szembe kerül a polgárokkal, mert tájékoztatni akarja őket, vagy megbeszélni egyes ügyeket, nem csak a polgár juthat információhoz. Gyakran a kommunikáció folyamán eszmél rá a döntéshozó arra, hogy mit érdemes pontosabban kommunikálni. Észreveheti, hogy hol vannak a tipikus félreértések, hol nem egyezik a helyi szóbeszéd a hivatalos állásponttal, mi okoz sérelmeket. Ezeken a pontokon lehet azután dolgozni a jobb közhangulat érdekében.

Strukturált véleménynyilvánítás: a települési ügyekről sokan tudnak és sokszor másféle dolgokat. Az ügyek egy részében mindenkinek van véleménye, de a véleménycsere általában akkor élénkül, amikor valaki elégedetlen vagy sérelmet szenved. Ekkor általában a dolgoknak egy-egy vetülete gerjeszt hullámokat. A moderált részvételi folyamatokban a véleményformálás kiegyen-

súlyozottabbá válhat, hiszen a párbeszédbe a többi információ is bekerül, és lehetőség van arra, hogy öngerjesztő körök helyett összekapcsolódjanak és ütközzenek a párhuzamos gondolatok és tapasztalatok. Így a megfelelő moderálással strukturált véleménynyilvánítás higgadtabb álláspontok kialakítására adhat esélyt, és konstruktív elemzésre, ami a megoldások záloga.

Nézőpontok közeledése és megegyezés: a települési ügyek intézése gyakran azért szül feszültséget és konfliktust, mert a különböző szereplők mást tudnak és ugyanazt az ügyet más-más szereplők alapvetően másképp látják. Logikus így, hogy más problémára más megoldást tudnának jó szívvel elfogadni. Amennyiben a részvételi folyamat során a résztvevők kicserélik a rendelkezésükre álló információkat, és lehetőségük van arra, hogy az egymásnak ellentmondó elemeket tisztázzák, bizonyosan közelednek az álláspontok. Nem lesznek soha azonosak, de legalább kevésbé lesznek különbözőek. Ez az, amit a zárt döntéshozási folyamat, vagy szavazás nem biztosít. Amennyiben a szereplők problémalátása és helyzetértékelése közeledni tud, nagyobb esély van arra, hogy közösen elfogadható megoldásokat találnak, hiszen ekkor már hasonló problémákra keresik a megoldást.

Konszenzus: a részvételi folyamat eljuthat az adott kérdésben a konszenzuszig is. De mit is jelent a konszenzus? Pontos fordításban egyetértést. Komplex települési kérdésekben azonban a teljes egyetértés a legtöbb esetben naiv álom. Ezért a helyi politikában a konszenzusos döntéshozás nem jelenti okvetlenül minden szereplő teljes egyetértését. A konszenzusos döntéshozás a gyakorlatban azt jelenti, hogy az érdekeltek és érintettek lehető legszélesebb köre lehetőséget kapott véleménye kifejtésére, és a mérlegelési folyamat eljut arra a pontra, amikor általános és széles egyetértés formálódik a csoport tagjai között. Konszenzusosnak akkor nevezhető az eredmény, amikor a döntéssel a legtöbben egyetértenek és a többi is el tudja fogadni. Nem kevés ez! Amennyiben egy részvételi folyamat erre a pontra eljut, a tapasztalatok szerint erősíti a csoportsszolidaritást és csoportba tartozás érzését.

Javuló települési életminőség és kötődés a településhez: mintegy húsz évvel ezelőtt a településvezetést főleg a materiális javak mentén értékeltük (van-e víz, csatorna, mennyit termel a helyi gazdaság, vannak-e kövezett utak stb.). A globalizált világban a kormányzásnak egyre nagyobb hangsúlyt kell fektetnie az immateriális javakra (bizalom, települési normák, emberi erőforrás stb.). Még Magyarországon is – ahol a mobilitás mindig alacsony volt – akik tehetik, elhagyják azokat a településeket, ahol nem érzik biztonságban magukat, nem jó az élet minősége. A települési életminőségnek meghatározó eleme a biztonság, a közös normák, a vezetésbe és lakótársakba vetett bizalom. A részvétel mindezekre hatással van. Azok a települési csoportok, amelyek párbeszédben állnak, folyamatosan alkotják és újrateremtik az együttélés normáit és a vezetéssel kapcsolatos elvárásaikat, amin keresztül megteremthetik a képükre formált települést és településvezetést. Az érzés pedig, hogy hatással vagyok a környezetemre, hihetetlenül erősíti a kötődésemet.

Települési csoportok szétszakadása ellen dolgozik: a széthúzó és megosztott csoportokból álló településeken – amennyiben sikerül olyan tereket és helyzeteket létrehozni –, ahol a különböző csoportok képviselői biztonságban találkoznak, és a találkoztól elfogadható mederben lehet tartani, akkor ezek az események általában a negatív sztereotípiák, előítéletek szétszakadása ellen dolgoznak. Természetesen ez csak akkor következhet be, ha sikerül a találkozásra minden fél számára biztonságos környezetet létrehozni, a folyamatban hasonló megbecsülést biztosítani a csoportoknak, és tudatosítani a közös cél és megoldás lehetőségét. Amennyiben sikerül akár csak egyetlen ügyben is ezeken az alapokon konstruktív párbeszédet létrehozni, és azon keresztül akár részered-

ményeket is elérni, a tapasztalat elindíthatja a feltételek újraértékelését a csoportokban, és reményt adhat akár a közeledésre is. Azért fogalmaztam mindent ilyen óvatosan, mert az ilyen folyamatok a legnehezebbek. Komoly érzékenységet, interkulturális készségeket igényelnek a kezdeményező döntéshozó részéről és azt, hogy minden oldallal szemben latba vesse személyes tekintélyét és hitelt annak érdekében, hogy a szereplők bízni tudjanak, és belépjenek a folyamatba. Tovább növeli a siker esélyét, ha a településvezetés a helyi elittel karöltve léphet fel ilyen esetekben, és esetleg szakmai támogatást is tud szerezni. Sajnos kevés jó példát látunk ma ilyen folyamatokra Magyarországon, pedig más országokban meglepően jó eredményeket tudtak hozni hasonló folyamatok helyi szinten többitnikumú, vagy konfliktus utáni helyzetekben is.

Fokozódó feszültségek: nem lenne becsületes a lehetséges sok szép pozitív eredmény felsorolása mellett nem megemlíteni, hogy a részvételi folyamatnak lehet negatív eredménye és hatása is. Sajnos a részvételi folyamat – ha nem megfelelően menedzselte – vezethet az érzelmek további felkorbácsolásához, mélyebb ellentétekhez, irreális elvárások megerősödéséhez. Ezekről a negatív kimenetelekről és okaikról részletesebben a könyv végén, a Részvétel csapdái című fejezetben lesz majd pontosabb információ.

Ki dönt a társadalmi részvétel kereteiről?

Az előző példa is azt mutatta, hogy fontos előny lehet a döntéshozónak, hogy mindaddig, amíg ő kezdeményez, dönthet is arról, hogy milyen folyamatot indít. Eldöntheti, hogy meghívott résztvevőkkel folytatja le a folyamatot, kritériumokat határoz meg a belépésre, vagy nyitottá teszi, és lehetőséget ad bárkinek a csatlakozáshoz. Azt is meghatározhatja, hogy mibe és milyen módon szólhatnak bele a résztvevők, és közvetlenül vagy képviselőkn keresztül tehetik azt.

A közvetlen részvétel szervezése egyszerűbb, de nem minden esetben hatékony, esetenként pedig lehetetlen a sokszereplős munkafolyamat (pl. konfliktuskezelés). A képviselet lecsökkenti a szereplők számát, hatékonyabbá teheti a közös üléseket, ugyanakkor a képviselet megszervezése, a képviselők és képviselték közötti kapcsolattartás általában időigényes és nehéz folyamat. A megelőző fejezetekből az is látszott, hogy nemcsak a képviselet kérdése, de minden más feltétel eldöntése is mérlegelést igényel. Minden megoldásnak van haszna és ára is, így csak az adott ügy és helyzet pontos ismeretében dönthető el, mi a legelőnyösebb megoldás.

Van azonban egy dolog, amit gyakorlatilag a helyzettől függetlenül is ki lehet mondani a részvételi folyamat szervezésével kapcsolatban. A részvételi folyamat indításakor a kezdeményezőnek pontosan meg kell határozni, mire hívja meg a szereplőket. Ennek a meghatározásnak tartalmaznia kell, hogy:

- Milyen ügyben kezdeményezi a részvételt?
- Kiket tekint szereplőknek?
- A szereplők közvetlenül vehetnek-e részt, vagy képviseletet kell szervezniük?
- Milyen részvételi formára szól a meghívás? (Tájékoztatás, konzultáció, együttműködő folyamat, döntés.)
- Hogyan biztosítja az érdemi részvételhez szükséges információkat és szakértői támogatást?
- Mi lesz a folyamat és milyen időhatárokon belül?
- A részvételi folyamat eredménye milyen kapcsolatban áll a formális döntéshozással?

Ezekkel a feltételekkel a döntéshozó elegendő pontossággal meghatározza a folyamatot ahhoz, hogy az olyan mértékben kiszámíthatóvá váljon a szereplők számára, hogy érdemben mérlegelhessék részvételüket. A keretek előzetes közlése azért fontos, mert a résztvevőknek tudniuk kell, mire kaptak meghívást. Amennyiben a résztvevők a meghívást félreértik, és megalapozatlan várakozásokkal érkeznek a folyamatba, elkerülhetetlenek a feszültségek, és jó esély van arra, hogy elégedetlenek lesznek az eredménnyel, vagy kiábrándultan távoznak. Ahelyett, hogy a feszültség csökkenne, és a bizalom nőne, ennek az ellenkezője történik. Ilyen végkifejlet minden további részvételi kezdeményezést megnehezít.

Miről ismerszik meg egy jó részvételi folyamat?

Ezt a rész egy olyan felsorolás zárja, ami azokat az ismérveket sorolja fel, amelyekről egy korrekt és megbízható¹¹ részvételi folyamat felismerhető:

- Legalább a kulcsszereplők és elsődleges szereplők aktívan részt vesznek, és a másodlagos szereplőknek is lehetőségük van valamilyen részvételre. (Ami azt is jelenti, hogy ha szükséges, az érdek-képviseleti képesség kiegyensúlyozását is támogatja.)
- Tisztázott és elfogadott a képviselet, cél, időrend és szabályok.
- A kezdeményező önkormányzat őszintén tájékoztat, vagy teret ad a véleményeknek, vagy együttműködő folyamatnak, és felvállalja a folyamatot támogató szerepet.
- A folyamat áldoz arra is, hogy a szereplők viszonyaira tekintettel legyen, és azokat olyan mederben tartsa, hogy a konstruktív egyeztetés lehetséges legyen.
- Amennyiben a folyamat célja tervezés, vagy döntés a szereplőkkel közös tájékozódás és információ térképezés előzi meg a döntéseket.
- Olyan egyezséget keresnek a résztvevők, ami mindenkinek jobb, mint a kiindulóállapot. Ez azt jelenti, hogy elsősorban az összes hasznot próbálják maximalizálni, nem kompromisszumot keresni.
- A megegyezés megvalósulása reális és időszerű, a megvalósítást gátló tényezők számbavételével is.
- A megegyezés kiterjed a megvalósításban elvállalt szerepekre és felelőségekre is.
- A megegyezés tervezetét a hátszágokkal egyeztetni érdemes, mert a legitimitást erősíti és a későbbi megvalósítást segíti.
- Amennyiben a részvételi mezőben megegyezés született, azt utána a testületi döntés a hivatalos döntések közé emeli.

Ezeknek a feltételeknek megfelelő döntés biztos olyan, amivel azok, akik meghozták és a település többi szereplői is élni tudnak, így jó esély van rá, hogy meg is valósul.

¹¹ Ismeretterjesztő anyagok általában az igazságos, hatékony és bölcs kifejezéseket használják a részvétellel kapcsolatos elvárások megfogalmazására. Én azért használom ezek helyett a magasztos elvárások helyett a korrekt és megbízható, hogy érzékeltessem a reális dimenziót, és azért fogalmazom meg az elvárásokat konkrétabb és gyakorlatiasabb formában a folyamat egyes lépéseinek sorrendjében, hogy akár ellenőrző listaként is használhatóak legyenek. Ugyanakkor a lenti feltételek összerendezhetőek a három elvárás szerint is.

PROJEKT ALAPÚ, VAGY ESETI RÉSZVÉTELI FOLYAMAT TERVEZÉSE¹²

„Azokban az ügyekben, amelyekben nehezen kiszámíthatóak a körülmények, a siker sokkal inkább múlik azon, hogy jó folyamatot hoztunk létre, mint azon, hogy megtaláltuk az optimális stratégiát.”

Kees van der Heijden

Már többször volt szó arról, hogy részvételi folyamatot kezdeményezni komoly felelősség. Mint ilyen, felelősségteljes vállalkozást ugyanúgy meg kell tervezni, mint bármely más komoly kezdeményezést: a jó szándék kevés. Függetlenül attól, hogy egyszerű vagy komplex a folyamat, terv kell. Mielőtt belevágunk – fejben, vagy papíron –, tisztázni kell, hogy miért csináljuk, mit akarunk elérni, mi a stratégiánk. A tervezés nemcsak annak mérlegeléséhez kell, hogy érdemes-e belevágni, és ha igen, akkor hogyan optimális. Azért is fontos, hogy a résztvevőket is tájékoztatni tudja, a kezdeményező mire hívja meg őket. Végül azért kell a terv, hogy a céljaink tudatában tudjuk mérlegelni, mit lépünk akkor, amikor valami váratlan történik (márpedig váratlan szinte mindig van egy komolyabb részvételi folyamatban). A gyakorlat azt mutatja, hogy a legkisebb települések polgármesterei közül is azok a sikeresek, akik – bár nincs hivatalos kommunikációs vagy részvételi akciótervük – pontosan tudják, hogy milyen céljaik vannak, és konzisztens gondolkodással illesztik a társadalmasítást más tevékenységeikhez. Nagyobb településeken és komplex folyamatokban a formális tervnek is meg kellene jelennie, hiszen ekkor már biztos csapatmunka a részvétel irányítása.

Ebben a részben röviden azokat a kérdéseket tekintem át, amelyeket akkor kell végiggondolni, amikor egy adott ügyben indít a településvezetés részvételi folyamatot. A részvétel fenntartása és a folyamatos, aktív kommunikáció kialakítása – vagyis a részvételi intézményépítés¹³ – a következő részben szerepel. Azért tárgyalom a két témát külön, mert különböző logikára épül. Az *egy-egy ügyek kezelésében a részvétel egy eszköz*, amely ugyanúgy rendelkezésére áll a döntéshozónak, mint bármely más eszköz. (Mint például a pénzügyi- vagy környezeti hatáselemzés.) Az adott ügyben a részvételt pontosan úgy kell mérlegelni, mint bármely más döntés-előkészítő folyamatot és technikát. *Az intézményépítés során a részvétel céllá lép elő*: fenn akarom tartani a részvételt és társadalmi párbeszédet, mert a helyi demokrácia egyik alappillére. *A részvételi intézményépítés során azon dolgozom, hogy olyan eszközöket találjak, amellyel a konstruktív párbeszéd fenntartható*, és amikor szükséges egyes ügyek intézéséhez kapcsolható.

A cél meghatározása

Amikor egy ügy kapcsán felmerül a társadalmi részvételi folyamat indítása, az első lépés azt eldönteni, hogy mi a célunk a részvétellel. Azt akarjuk, hogy jobban értsék az emberek, mit tesz az önkormányzat? Vagy azt gondoljuk, hogy a részvétel fog segíteni abban, hogy magukénak érezzék döntést? Esetleg úgy érezzük, hogy annyira különbözőek a szereplők álláspontjai, hogy csak

12 Projekt alapú, vagy eseti folyamat arra utal, hogy a részvétel egy adott ügy megtárgyalására vonatkozik. Ilyen ügy lehet a helyi érték-térkép elkészítése, egy tervezési folyamat, vagy az iskolák átszervezése. Azért esetei, mert a létrehozott részvételi folyamat az ügy megtárgyalása után lezárul, a létrehozott részvételi tér megszűnik. Új ügy megtárgyalására új részvételi folyamatot és teret indítanak.

13 Az intézmény szó itt természetesen nem szervezeti egységet jelent, hanem a helyi társadalomban kialakult tudást, gyakorlatot és folyamatos interakciós mintát.

a részvétel segíthet abban, hogy érzékelhetővé váljon, mely megoldás lehet elfogadható. Bármelyik lehetséges, és még sok más cél is. Azonban akármi is a cél, tisztázni kell, hogy pontosan milyen eredményeket és hatásokat várunk a részvételtől.

A cél az első lépés, mert csak a cél alapján lehet eldönteni, hogy milyen részvételi formában, milyen technikákkal és milyen szereplőkkel lehet ezeket a célokat és hatásokat elérni. Ezek a sarokpontok a folyamattervezéshez.

Részvevők körének meghatározása

Természetesen az ügy és a cél együtt dönti el azt, hogy kinek kell részt vennie. Kistelepüléseken, vagy jól lehatárolt hatású ügyekben általában könnyű meghatározni a résztvevőket. Könnyű feltérképezni a korábban tárgyalt szereplőtípusokat¹⁴. Amennyiben például egy kisebb településrész parkjának felújításáról van szó, és a részvétel célja olyan megoldás kidolgozása, amit a használók szeretnek, és amire vigyázni fognak, általában elég, ha a kezdeményezők mellett az ott lakók, a fenntartó és az esetleges támogatók vesznek részt a folyamatban.

Nagyobb városokban, sok különböző csoportot érintő ügyekben sokkal nehezebb a résztvevők körének meghatározása. Általában a kulcsszereplők és a már megformált érdekcsoportok feltérképezése könnyen megy. Komoly problémát jelent azonban azoknak az érintett és érdekelt szereplőknek a bevonása, akik vagy elaprózott képviselettel rendelkeznek, vagy egyáltalán nem alakult ki szervezett érdekképviseletük, esetleg nem is rendelkeznek képességekkel saját képviseletükre. Nélkülük pedig nem nevezhető kiegyensúlyozottnak a részvétel.

Ennek ellenére gyakran ilyen esetekben is csak a könnyen elérhető, aktív szereplők és szervezetek kapnak meghívást és széket a tárgyalóasztalnál. Ezt a megoldást alátámasztani látszanak azok a kitűnő külföldi példák, ahol egyes ügyekben a helyi részvételt alapvetően a kialakult érdek-képviseleti hálóra építették. Ez olyan országban, ahol van ilyen háló, rendben is van. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a mai magyar településeken általában nincs olyan intézményesült civil képviseleti háló, amely biztosítja az igazságos részvételt. Ilyen körülmények között aggályos a könnyű utat választani, és az érdekcsoportokat „önjelölt” érdekvédőkkel helyettesíteni. Ehelyett háromféle korrekt út van. Az egyik út rögzös: fel kell térképezni és képessé kell tenni az érdekeltet és érintetteket, hogy közvetlenül, vagy közvetve¹⁵ részt vehessenek. Ha sikerül, indulhat bármilyen részvételi forma (tájékoztatás, konzultáció vagy akár együttműködő folyamat). A másik út lassú és fokozatosan építkező: törekedve a kiegyensúlyozott képviseletre, és legalább a leggyengébb szereplőket helyzetbe hozva, elindulni probléma-térképezéssel, és a térképezés során fokozatosan találni meg és vonni be azokat a csoportokat, akik még szükségesek. A folyamatban már részt vevő szereplők komoly segítséget nyújthatnak a további szereplők bevonásával. A cél az, hogy elegendően reprezentatív legyen a kör, mire a megoldások mérlegeléséig jut a folyamat. A harmadik, gyors út: azzal dolgozni, aki könnyen mobilizálható. Ebben az esetben azonban legfeljebb a konzultáció ajánlható. A konzultáció is csak azzal a kikötéssel, hogy a döntéshozó pontos tájékoztatást kap arról, hogy a konzultáció során szerzett vélemények mely csoportok véleményei és kik véleményei nem szerepelnek. Az igazságossághoz emellett az is szükséges, hogy a döntés-előkészítő anyag

14 A kulcsszereplőket, elsődleges és másodlagos szereplőket (az érintetteket és érdekeltet).

15 A közvetve itt azt jelenti, hogy az adott ügyre megszervezett képviseleten keresztül, amely egyeztetett álláspontot tud képviselni

feltérképezte a feltehetően kimaradt álláspontokat.¹⁶ Mindez azért szükséges, hogy tájékozódás kiegyensúlyozottabb legyen: a képviselő-testületi döntés előtt ne csak a társadalmi mezőben képviselt érdekek jelenjenek meg, hanem azok is, amelyeket nem képviseltek a résztvevők.

Költségek

Logikusan egyrészt a céltól függ, milyen módszer alkalmas a megvalósításra. Ugyanakkor azt is láttuk, hogy a mozgósítható résztvevők köre behatárolja azt, hogy a részvétel mely formái alkalmazhatóak a részrehajlás gyanúja nélkül. Természetesen van egy harmadik dimenzió is: a rendelkezésre álló erőforrások. Mennyi pénz, idő, szakértelem, munkatárs áll rendelkezésre a folyamathoz? Itt kezdődik az izgalmas kreatív folyamat: az adott keretek között milyen módszereket és technikákat lehet használni, és hogy egyáltalán fel lehet-e építeni egy olyan folyamatot, ami megvalósítja a kitűzött célt.

Roszbab esetben ezen a ponton az is kiderülhet, hogy az erőforrások nem elegendőek a kitűzött cél megvalósítására. Ilyenkor lehet újraindulni a céltól, és megpróbálni a célt reális dimenzióban tartani.

Módszerek és tevékenységek kiválasztása

A megoldás szinte mindig módszerek együttese, amelyek összeállítása szakértelmet igényel, hiszen hihetetlenül sok „jó módszer” és technikát alkalmaztak már mások, de semmi sem biztosítja, hogy azok bármelyike működőképes az adott körülmények között. A világ tele van olyan esetekkel, amikor máshol kipróbált jó gyakorlatok mondtak csődöt eltérő körülmények között. Átvenni, másolni nagyon nehéz és körültekintő mérlegelést igényel. Elegendő mélységben kell érteni az egyes módszerek működésmódját és alkalmazási feltételeit ahhoz, hogy eldönthető legyen, hogy üres legitimációs játék, konstruktív folyamat, vagy akár teljes bukás lehet az eredménye az adott kontextusban.

Részben ez is az indok arra, miért nem tartalmaz ez a füzet egy listát a „legjobb módszerekről”, rövid leírásokkal. Meggyőződésem, hogy a rövid leírás nem elég. Ahhoz, hogy egy módszerről eldönthessük, alkalmas-e az adott célra, pontosan kell érteni, mi történik a szereplőkkel a módszeralkalmazás alatt. A tervezés nem lehet katalógusból való válogatás. Minden esetben végig kell gondolni, hogyan lehet felépíteni azt az utat, amin végighaladva elérünk célunkhoz.

Amikor megvalósítható a cél és megvan a módszer, van még egy nagyon fontos feladat. Pontosan végig kell gondolni, milyen viszonyban áll, vagy hogyan kapcsolódik mindaz, ami a részvételi mezőben történik a hivatalos döntési mechanizmushoz, beleértve ebbe a szakértői elemzést, tervezést és a döntés-előkészítés lépéseit. Látni kell, hogyan fog illeszkedni az önkormányzat többi tevékenységéhez, és hogyan fogja azokat kiegészíteni. Ezek olyan kérdések, amelyekre a szereplők is, és a kollégák is rákérdeznek majd. Emellett azért is fontos az illesztés, hogy a részvételi mezőben született gondolatok megoldások hasznosuljanak és a résztvevők meg a többi ember is azt érezhesse,

¹⁶ Az itt leírtak természetesen csak akkor érvényesek, amikor valamely széles réteget érintő települési ügyről van szó. Amikor az együttműködő folyamat célja az, hogy a kezdeményező egy lehatárolt csoporttal kezdeményezzen valamely ügyben együttműködést, teljesen elfogadható a szűk csoport együttműködő folyamata, pl. helyi vállalkozásokkal közösen tervezhető az a projekt, amely velük együtt, szervezett képzést kíván nyújtani munkakeresőknek.

hogy súlya van a szavának. Fogékony és reagáló önkormányzat – aki ezt kommunikálja is – tudja csak igazolni a részvétel értelmét, és újabb körökre is benntartani a szereplőket.

Az önkormányzat szerepe

Látni kell azt is, hogy az előző kérdésekben hozott döntéseknek következménye van arra, hogy az önkormányzatnak milyen szerepe lesz a folyamatban. *Konzultatív folyamatban az önkormányzat dolgozza ki az ügy megoldását.* Amikor kilép a társadalmi mezőbe, hallgatólagos üzenete rossz esetben az, hogy „kidolgoztam a megoldást, mert nálam a szakértelem, de mielőtt döntök, megmutatom nektek, mert muszáj”. Jobb esetben az üzenete az, hogy „elvégeztem a dolgom, de apróságokat még javasolhattok, ha azzal biztosítható a béke és elfogadás”. Ezek olyan célok, amelyekre általában van már gyakorlata az önkormányzatnak. Még gyakran azt is ki tudja találni, hogy mi módon küldjön olyan üzenetet, hogy „komolyan hiszek benne, hogy segíteni tudjátok a folyamatot”.

Az együttműködő folyamatban azonban alapvetően változik meg a helyzet. Az ilyen folyamatban nem az önkormányzat a javaslat kidolgozója, és azt sem érdemes túlhangsúlyozni, hogy döntéshozó. Az önkormányzat ez esetben arra vállalkozik, hogy facilitátor¹⁷ lesz, aki egy párbeszédet vezet, amelynek célja, hogy elfogadott megoldások szülessenek. Az ilyen folyamat hallgatólagos üzenete az, hogy „ez a mi közös ügyünk, és mindannyiunk tudására és meglátására szükség van ahhoz, hogy olyan megoldást találjunk, amit meg is tudunk valósítani és utána élni is tudunk vele”. Ez az üzenet komolyan azonban csak akkor vehető, ha az önkormányzat ténylegesen a facilitátor szerepét játssza: tájékoztat, figyel az üzenetekre, vezeti a folyamatot, szakértői munkával támogatja a szereplők konstruktív munkáját, ügyel arra, hogy mindenki szóhoz juthasson, végül észreveszi, amikor megszületik az „elég jó” megoldás, és ekkor lezárja a folyamatot.

Ez a legtöbb önkormányzatnak új és nehéz szerep. Olyan, amit még nem próbált. Ezért érdemes lehet külső szakértelmet bevonni, aki segíteni tud a folyamat megtervezésében, és az új attitűdök, készségek és működésmód kialakításában.¹⁸ Nagyon fontos azonban látni, hogy a külső szakértelem nem teszi lehetővé a belső erőforrás megtakarítását. Bármely külső szakértelem csak a belsővel együtt tud egy ilyen folyamatot előkészíteni, hiszen az önkormányzat a folyamat gazdája, és nála van a „helyi tudás”. A külső csak folyamat-tanácsadó és mentor lehet, aki segít feltérképezni a lehetőségeket, és semleges külső facilitátorként levezetni a részvételi fórumokat. Saját gyakorlatomban gyakran segített, amikor lehetőség volt arra, hogy folyamatban aktívan dolgozó csapattal valami rövid képzést vagy konzultációt rendezhettem, ami során a szemléletet meg lehetett beszélni és közös székérbe ülni a munkára. A szemléletegyeztetésre fordított idő szerintem mindig megtérül a folyamattervezési és részvételi munkafolyamat hatékonyságában. Az én tapasztalatom az, hogy felkészülésen és tervezésen nem érdemes spórolni.

Az eddigiekből is kitűnik, hogy a részvétel abból a szempontból is helyi ügy, hogy pontosan a helyi körülményekre kell szabni a folyamatot. Ezért másik tanácsom pedig az, hogy amikor kész

17 Természetesen a képletes facilitátorszerep csak az adott ügyre vonatkozik. A facilitátor nem magyar szó, mégse tudom mással helyettesíteni. Az időnként használt fordítás – a levezetőelnök – a mi kultúránkban nem ugyanazt jelenti. A levezető szerepe inkább az ügymenet és hozzászólások rendjének meghatározása és irányítása. A facilitátor dolga ennél több: neki az interaktív folyamatot kell támogatnia oly módon, hogy az lehetőséget teremtsen az információk és vélemények megosztására és a hatékony munkára a megoldások kidolgozása érdekében.

18 Mivel a pályázatok és önkormányzatok a társadalmi részvételt gyakran egyszerű kommunikációs kérdésként kezelik, és tanácsadónak kommunikációs szakembert keresnek, hangsúlyozni kell, hogy az értelmes részvétel nem csak kommunikációs feladat. Alapvetően a közpolitika tervezési szakértelmére van szükség és annak ismeretére, mi módon vezethető végig a politikai folyamaton a párbeszéd.

megoldással ugrik elő egy messziről jött szervezet, mindig érdemes nagyon végiggondolni, hogy biztos illik-e a javaslat az adott körülményekhez.

Monitoring

Bár az emberek szemében kezdettől elsősorban a részvételi folyamat átláthatósága érzékelhető, a folyamat értékét végül természetesen az eredménye adja. Ezért a célok, módszerek és folyamat közérthető kommunikációja mellett egy jó értékelési rendszer előzetes kidolgozása és kommunikálása tudja még a felek bizalmát növelni. További előnye az előre kitalált nyomon követésnek, hogy a folyamat végén rendelkezésre áll minden olyan információ, ami alapján kiértékelhető, hogy mi történt. Egy jó záró összegzés pedig abban segít, hogy a résztvevőkben is tudatosuljon az út (a pozitív demokratikus tapasztalat), ne csak az eredmény.

Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy az értékelést mindenképpen előre kell kitalálni, mert ha nem előre tervezünk, akkor a végén biztos hiányozni fog valami fontos információs elem. Végig kell gondolni, mik a releváns információk a kiindulópontokról az eredmény szemszögéből, és mik azok az elemek, amiket szisztematikusan követni kell (pl. milyen kiindulópontokkal, tudásokkal, problématerképekkel léptek a szereplők a folyamatba, hogyan változtak az álláspontok, hogy alakultak a megoldási alternatívák, választások és megegyezések). Nem okvetlenül csak számok vagy tények lehetnek fontosak. Jó történetek, epizódok a folyamatból nagyon jól meg tudnak világítani folyamatrészeket, és gyakran bármi másnál jobban segítenek az embereknek abban, hogy megragadják a lényegét.

Az értékelés és a tapasztalat tudatosítása bár még az adott ügy lezárásához tartozik, már túl is vezet minket az adott ügyön. Azért fontos, mert megerősíti a demokratikus tapasztalat kultúraformáló erejét. Erősíti a kapcsolatot azokkal, akik benne voltak, és rajtuk keresztül kapcsolatot épít a többiekhez is. Tájékoztatni tudja azokat, akik közvetlenül nem követték a folyamatot. Ráadásul a visszacsatolás a tágabb közösséghez valószínűleg nem csak a döntéshozó által létrehozott formális párbeszédben, hanem az informális beszélgetésekben is kereng. Ezzel a gondolattal már el is jutottunk a következő részben tárgyalt részvételi intézményépítéshez.

RÉSZVÉTELI INTÉZMÉNYÉPÍTÉS

„A különbségek jelentőségének megtárgyalása vezeti és formálja a kultúrát és rituáléit.”

Charles Landry

Mindeddig egy-egy ügy részvételi megtárgyalásáról volt szó. Ezekben az esetekben a településvezetés azt mérlegeli, hogy „kipróbál-e” valamilyen részvételi technikát. Az ilyen döntések után a legnagyobb nehézség az, hogy el kell kezdeni feltérképezni a bevonandó szereplőket, mobilizálni, tanítani, elmagyarázni. Olyan településeken azonban, ahol folyamatos a településvezetés és a polgárok párbeszéde, és szokás a legfontosabb ügyek egyeztetése, általában sokkal könnyebb in-

tenzivebb párbeszédet indítani egy bizonyos ügyről, amikor szükséges. *Részvételi intézménynek azt a működésmódot, és azoknak a kiépített kommunikációs csatornáknak és rendszeresen használt részvételi formáknak, eszközöknek a rendszerét nevezem, amelyek a folyamatos tájékoztatást, a társadalmi párbeszéd fenntartását és esetenként az aktívabb részvétel megszervezését szolgálják.*

A részvételi intézményépítés célja a hivatalos párbeszéd és spontán beszélgetések közötti stabil kapcsolatok létrehozása. Minden településen folynak beszélgetések a közös ügyekről a kocsmában, vacsoraasztaloknál, a munkahelyeken, az utcákon megállva, a homokozó szélén, a piacon, vagy bármely más helyen, ahol emberek találkoznak. Ezek a spontán beszélgetések formálják azt, amit észreveszünk, amit gondolunk és azt is, hogyan reagálunk az egyes ügyekre, vagy milyen elképzeléseink lesznek a jövőnkéről (vagy vannak-e egyáltalán elképzeléseink a jövőkről). Attól is függ, hogy ezek során a beszélgetések során mire jutunk, hogy milyen információink vannak. Amennyiben a településvezetés azt döntötte el, hogy komolyan veszi a társadalmi párbeszédet, és célja a konstruktív párbeszéd erősítése, akkor azt kell kitalálnia, *hogyan tud olyan hivatalos kommunikációt tervezni, amely képes bekapcsolódni a spontán beszélgetésekbe.* Mik azok az üzenetek, csatornák és tevékenységek, amelyek át tudják törni a hivatalos és spontán beszélgetések közötti határokat. Erről szól a részvételi intézményépítés.¹⁹

A társadalmi párbeszéd és részvétel kapcsolata

Mivel sokféle forrás sokféleképpen definiálja a társadalmi párbeszédet²⁰, először nézzük, én mire használom ezt a kifejezést. Társadalmi párbeszédnek azt a folyamatot nevezem, amely során egyes ügyek felmerülnek, nézőpontok alakulnak és megfogalmazódnak, és felmerül, hogy egyes ügyekben valamilyen közösségi cselekvésre lenne szükség. Az ügyek kialakulásának és formálódásának ez a folyamata párhuzamosan történik beszélgetésekben, médiában, nyilvános vitákban és sok más szinten. Polgárok, civil szervezetek, akár döntéshozók is részt vehetnek a folyamatban. A társadalmi részvétel már azt feltételezi, hogy egy ügyről eldőlt a közösségi cselekvés szükségessége, és a részvétel ezzel a közösségi cselekvéssel kapcsolatos. Egy településen akkor beszélünk részvételről, amikor az önkormányzat aktív lépéseket tesz arra, hogy a hivatalos döntési mechanizmust közvetlen kapcsolatba hozza a társadalmi párbeszédrel. Célzott tereket alkot, ahol a kijelölt ügyekben strukturált kommunikációt kezdeményez, vagy akár tervezést, vagy döntéshozást. Ezzel az adott kérdésben lehetőséget ad a polgároknak arra, hogy aktív részesei lehessenek a közpolitika alakításának. Miután hivatalos döntés születik a közpolitikáról, megint a társadalmi térben folytatódhat róla az informális, spontán párbeszéd.

A társadalmi párbeszéd előkészíti a részvételt. A hivatalos döntéshozással közvetlen kapcsolatot teremtő részvételi terek és folyamatok – ha sikeresek – erősítik a párbeszédet és energiát lehelnek bele. *Vagyis a társadalmi részvétel és társadalmi párbeszéd reflexív (egymásra kölcsönösen ható) kapcsolatban van. A részvételi intézményépítés ezt a kapcsolatot akarja erősíteni. Abban gondolkodik, hogy hogyan tud folyamatos kapcsolatokat építeni a közösség ügyeiről szóló formális és informális párbeszéd hálózatai és terei között.*

19 Itt érdemes még egyszer hangsúlyozni, hogy intézményen itt nem formális intézményt értek, hanem azt a társadalmi tudást és képességet, ami valamely funkciót ellátó gyakorlatban ölt testet.

20 Az aktuális magyar szóhasználatban gyakrabban használják a társadalmi párbeszédet a szakszervezetekkel és civil szervezetekkel kialakított állami érdekegyeztetésre. Ez a tartalom lényegében tér el az itt következő tartalomtól.

A folyamatosság ereje és feltételei

A folyamatosság egyrészt azért fontos, mert *lassanként alakul ki az a nyelv és koncepciókészség, amivel meg lehet beszélni a helyi ügyeket*. Sajnos Magyarországon nincs az iskolákban állampolgári oktatás. Az emberek nagyon keveset értenek a közsféra és a politika működéséből, általában nem értik a hivatalos szakszavakat se. A másik oldal – az önkormányzat dolgozói és döntéshozói – pedig általában nem bajlódik a közérthető kommunikációval. Időnként nem is értik, mennyire párhuzamos üzeneteket küldenek. Amikor folyamatos a párbeszéd az önkormányzat és a polgárok között, szép lassan kialakul az a nyelv, amin megértik egymást és közeledhetnek a nézetek is. Megtanulják egymás gondolatait: ez tanulási folyamat mindkét félnek, melynek eredménye az lehet, hogy a helyzetértékelések is egyre nagyobb felületen fednek át: az emberek elkezdik megérteni a döntéskényszereket és korlátokat, a politikusok meg az emberek vágyait és kétségeit. Kialakul a nyitottság és a helyi ügyek megbeszélésének kultúrája. Ezen az alapon a megoldások is könnyebbé válnak.

Nagyon nehéz értelmes társadalmi párbeszédet folytatni, amikor egyetlen ügy részvétel alapú kezelésén keresztül kell végigmenni ezen a tanulási folyamaton, és a forrásigénye is jelentős. Azért fontos a folyamatos kommunikáció, mert előkészíti a talajt az effektív részvételre.

Nem utolsósorban azért is fontos intézményként felfogni a párbeszédet, mert *egy-egy ügy „életében” a hivatalos mérlegelést megelőző szakasz meghatározó lehet abban, hogy a politikának milyen lehetősége lesz a mérlegelésre*. Ebben a szakaszban, amikor valami lassan „közüggé” válik, kialakul, mi is a „köz ügye”, kialakulnak a nézőpontok, vélemények, megoldási alternatívák formálódnak a fejekben, még mielőtt a hivatalos közpolitikai folyamat elindulna. A dolog akár meg is oldódhat, de ha nem, akkor elindul a hivatalos közpolitikai folyamat és nemigen hagyhatja figyelmen kívül a kialakult közvéleményt. Ha információ nélkül, vagy tévképzetek alapján folyt az ügy formálódása a társadalmi mezőben, a felelős közpolitikának jelentősen el kell térítenie a következtetéseket, amit komoly kockázat felvállalni. Ennél sokkal jobb egy korai szakaszban helyretenni a feltételeket és képzeteket, vagyis a közpolitikai folyamatot megelőző párbeszédet is értelmessé és felelőssé tenni.²¹

A részvételi intézményépítés kétoldalú kommunikáció, nem a döntéshozó folyamatos csatornája, hanem legalább informátora is. Ezenfelül az intézményépítés nemcsak azt jelenti, hogy fenn kell tartani a csatornákat. Folyamatosan kellene bele közlések és „események” is, hiszen az egész ezért van. Ha csak egyoldalú, számára nehezen érthető tájékoztatást kap a polgár a helyi újságból, televízióból, vagy a honlapból, lassan belefárad. Ha viszont időnként valamilyen formában reagálni tud helyi ügyekre, vagy részt tud venni az eseményeken, vagy amikor tervez, döntést készít elő vagy konfliktust menedzsel az önkormányzat, új energiát kap az önkormányzat és a lakók kapcsolata. Nem kell ehhez közvetlenül részt venni a döntéshozásban, elég lehet valami kísérőtevékenységbe bekapcsolódni, vagy eseménybe, vitába, blogba, bármi másba. Ezek is fenntarthatják a kapcsolatot és a bizalmat, felelősebb, aktívabb polgárt nevelnek, és felkészültté teszik a szereplőket arra, hogy ha kell, bekapcsolódjanak a közösség ügyeinek intézésébe is.

21 Amikor már a döntés előtt beég a helyi köztudatba a pletyka, hogy az iskolákat azért kell összevonni, hogy átjuttassák egy befektetőnek az egyik épületet, már nehéz áthangolni a történetet demográfiaapályra és arra, hogy a vagyonértékesítés tőkebeviteléből lehet a másik iskolát átalakítani és korszerűsíteni. Vagy eklatáns példa erre a háztartások eladósodása is: ha korábban lehetett volna alapvető gazdasági neveléssel megértetni a családokkal, hogy mit jelent a hitel, hol vannak teherviselő képességük határai, és a hitelezőket felelősebben szabályozni, akkor most nem kellene vesztett helyzetből politizálni.

A résztvevők csoportjai és hálózatai

A bevezető részben és a projekt alapú részvétel tárgyalása kapcsán a szerint csoportosítottuk az egyes személyeket, hogy milyen érdekük vagy erejük van egy adott ügygel kapcsolatban, és mi alapján mérlegeljük, hogy meghívjuk-e az adott személyt az ügy megtárgyalásába. Az érintettség és pozícióból adódó hatalom nagyon fontos egy-egy ügy megtárgyalásakor, vagy azokban az ügyekben, ahol egyes lehatárolt csoportok érintettsége erős. A társadalmi párbeszéd fenntartása kapcsán azonban másként is érdemes gondolkodni a szereplőkről. Inkább arra a társadalmi szövetre és kapcsolatrendszerre érdemes figyelni, ami a települési közösséget kisebb csoportokra tagolja és hálózatokba fűzi. Itt a fő kérdés az, hogy sikerül-e olyan *módszereket találni, amik az intézményekhez és csoportokhoz kapcsolatokat teremtenek, és a különböző csoportokhoz és szereplőkhöz elérnek.* Bízhatunk abban, hogy *ha a hálózatba és csoportokba bejut egy-egy téma vagy üzenet, utána már éli a saját életét.* Ezért az intézményépítés során nem az a kérdés, hogy ki a leghatalmasabb vagy legerősebben érintett (hiszen más-más személy lesz szinte minden ügyben), hanem az, hogy hol húzódnak a csoportok és szervezetek határai, és *kik azok, akiknek csoportokon és szervezeti határokon átnyúló kapcsolatai vagy hatásai vannak, kik tudnak olyan személyiségekké válni, akik összekapcsolnak. Kik azok, akik sok mindenivel találkoznak, meg azok, akik véleményében sokan bíznak, és ők kihez tudnak elérni.* Itt nem listákkal, hanem „térképpel” érdemes dolgozni: a spontán kommunikációs csatornák térképével.

Első hallásra valószínűleg borzasztó kifinomultnak tűnik ez a térképezés, pedig nincs benne semmi ördögös – a világ sok részén alkalmazzák a települési gyakorlatban. Egy kisebb településen két-három ember fel tud rajzolni rövid idő alatt egy sémát a települési csoportokról és kapcsolataikról, és ez alapján látható milyen intézményeknek, szervezeteknek és személyiségeknek lehet kulcsszerepe a kommunikációban, és milyen stratégiákkal érdemes próbálkozni. Egyszerű dolgokról van itt szó: ha egy parkot akarunk felújítani és látjuk, mely csoportok gyerekei járnak az adott településrész iskolájába, lehet olyan eset, amikor a legegyszerűbb az iskolaigazgatóval rajzversenyt szervezni a gyerekeknek arról, milyen egy jó park ahhoz, hogy ők vigyék haza a témát szüleiknek, és vegyék rá őket, hogy bekapcsolódjanak. Vagy a civil szervezetekkel együttműködni olyan tevékenység indításában, ami az érteikhez kapcsolódó témát vet fel széles körben. Lehet olyan eset, amikor a közlést egy mértékadó személlyel rendezett nyilvános beszélgetés indíthatja, amire a hangadók eljönnek, és utána terjesztik az ügyet.

Nagyobb településeken is – a legújabb hálózati elméletek szerint – legfeljebb két-három kapcsolatnyira ülünk egymástól. Pontos térképet csak kutatás alapján lehet felrajzolni, de térképben gondolkodni kutatás nélkül is megéri. Az eszközök részben különböznek a kistelepülések közvetlen eszközeitől, de a logika marad: meg kell találni a bejáratot a csoportokba és hálózatokba, mert személyre szabott stratégia nem valósítható meg.

A részvétel tereinek kapcsolata

A kapcsolati hálók mellett azt érdemes még megnézni, *hol vannak azok a helyek, terek, ahol különböző csoportok találkoznak.* Itt érnek össze a személyes kapcsolati hálók részei. Ha ide sikerül bevezetni valamilyen reflexiót a települési ügyekről, biztos, hogy spontán beszélgetéseken keresztül beszédtemává válik és sokfelé elterjed. Az előző példában ilyen hely volt az iskola. Hasonlóan cso-

portok és emberek közötti találkozópontra a piac, a bolt, a kocsmá, a rendezvény. Minden olyan tér, ahol spontán beszélgetések kezdődhetnek ismeretlenek között, ahol gyakran keresztezik egymás útját, és egyszer csak megszólalnak az emberek. *Nem elfoglalni kell ezeket a tereket, hanem időnként és tapintattal használni*, arra, hogy az önkormányzat által szervezett hivatalos döntéshozási és részvételi terekben történő dolgok ezeken a tereken keresztül is terjedjenek és a spontán beszélgetésekbe beépüljenek.

Nem szabad azonban azt se elfelejteni, hogy az informális terek hatékonyan csak akkor használhatóak, ha valamely módon a visszacsatolás lehetősége is benne van a kommunikációban. Egyoldalú, zárt üzenetek rendszeres kifüggesztése gyorsan érdektelenné válik. Kellenek olyan elemek az üzenetekben, amelyek reakcióra készíthetnek, vagy tevékenységekhez, eseményekhez kapcsolódnak, vagy olyan dolgokról szólnak, amelyek a közösséghez kapcsolódnak. Hiszen ha érzem, hogy közöm van az ügyekhez, ez az érzés a településhez köt, ha kötődöm, inkább vigyázok rá, és talán tenni is hajlandó vagyok érte.

Intézményi feltételek az önkormányzaton belül

Ha megszületik az a döntés, hogy az értelmes társadalmi párbeszéd cél és fenn kell tartani, akkor ennek következményei vannak az önkormányzat működésére is. Ki kell jelölni azt a személyt (nagyon kis településen a polgármester is lehet) vagy csapatot, akinek/amelynek az a dolga, hogy a párbeszéd és részvétel kultúráját építse mind a településen, mind az önkormányzaton belül. Hiszen nem szabad elfelejteni, hogy az *eredményes kommunikációhoz mindkét fél – lakó és önkormányzat – tanulására és szemléletváltására szükség van*. Ehhez kell valaki, aki rendszeres és konzisztens munkát tud végezni, és ezt a nézőpontot folyamatosan be tudja hozni a mérlegelésbe. Nemcsak tartalmi ügyekben képviseli a nyílt társadalmat, hanem a szerepválasztások mérlegelésekor és a megszólalások stílusának eldöntésekor is.

Ő felelős azért, hogy az önkormányzat tudja, hogy mi történik, mit vesznek észre az emberek és mit nem, milyen történetekben jelennek meg a közügyek. Neki kell kitalálni, hogy lehet „kifelé” közvetíteni a sikert és az emberek értékét, közreműködéseit, kitalálni azokat a történeteket, amik átmennek, és azokat a lehetőségeket, ahol ezekre reagálni lehet.

Nemcsak az aktív kommunikáció, de ez a nézőpont is nagyon fontos az önkormányzat munkájában, mert érzékeltetni kell a közeget ahhoz, hogy a képviselő-testület és hivatal problémalátása közel állhasson az emberekéhez és eldönthető legyen, mikor távolodik a kettő. Ilyenkor kell beavatkozni ahhoz, hogy fennmaradjon a konstruktív párbeszéd és a nyitottság, összetartozás és bizalom érzése.

GYAKORLATI TANÁCSOK

„Akkor szerezzük vissza polgárságunkat, amikor megfordítjuk azt, amit oknak és okozatnak szoktak látni. A polgárok teremtik a vezetőt, a gyerekek a szülőt, és a közönség az előadást. Ez a megfordítás nem fedi le a teljes igazságot, de nagyon hasznos kiindulópont.”

Peter Block

Mikor érdemes részvételi folyamatot indítani?

Ugyanúgy, ahogy a korábbiakban is szétválasztottam az egyes ügyek során szervezett részvételi folyamatot és a folyamatos részvétel – mint társadalmi intézmény – kialakítását, most is szét kell választani a két kérdést. Már a korábbiakból is biztosan kitűnt, hogy a társadalmi részvételi intézmény kialakítását és életben tartását a helyi önkormányzás alapvető eszközének tartom. Így ezzel szemben elvben nem merülhet fel az „érdemes-e?” kérdése. Amennyiben elfogadjuk, hogy az aktív párbeszéd és részvétel segítheti a közösség érdekének és vágyainak képviselését, akkor nem kérdés, hogy a képviselő-testületnek törekednie kell a részvétel kiépítésére. Egyetlen gyakorlati megfontolás mérlegelhető egyes képviselők, vagy a polgármester számára: az adott körülmények között kialakítható-e és fenntartható-e felelős és értelmes párbeszéd, vagy először a képviselő-testületen belül kell a kétségeket, szokásokat, vagy esetleges az ellenérdekeltséget oldani, ahhoz, hogy ne sikertelen és kiábrándító folyamatá váljon a kezdeményezés.

Az egyes ügyekben indított részvételi folyamat mérlegelése részben más feltételek alapján lehetséges. Akkor érdemes részvétel alapú folyamatot szervezni egy adott ügyben, ha:

- olyan ügyről van szó, amelyben sokan érintettek és érdekeltek, de egyik szereplőnek sincs kizárólagos felelőssége az ügy megoldásában, vagy nem tudja egyedül a mindenki számára elfogadható megoldást megtalálni;
- amikor legalább az elsődleges szereplők vagy képviselőik bevonhatóak és képessé tehetőek az érdemi párbeszédre;
- az ügy komplex és vannak olyan elemei, amelyekben több alternatíva merülhet fel, amelyek megvitathatóak;
- a körültekintő mérlegeléshez szükséges információk és/vagy a megvalósításhoz szükséges erőforrások nem állnak az önkormányzat rendelkezésére, hanem más szereplőknél is vannak egyes elemei;
- elegendő szereplő bevonható ahhoz, hogy releváns legyen a részvételi folyamat eredménye a döntéshozók számára;
- ki lehetett találni egy olyan folyamatot, amely képes az információk és ötletek térképezésére és megvitatására, és amennyiben ez is cél, a legjobb kombinációk kialakítására;
- van elegendő idő a döntéshez (pl. nem azonnali akciót igénylő krízis), és a körülmények megengedik (pl. motiválhatóak a szereplők a részvételre, elegendő döntéshozó szándéka, van erőforrás stb.);
- jó esély van rá, hogy a lehetőség elmúlása előtt eredményre jut a folyamat és nem fáradnak ki a résztvevők.

Mikor nem javasolható a részvételi folyamatot indítani?

Természetesen vannak olyan ügyek és helyzetek is, amikor nem javasolható részvételi folyamat kezdeményezése, mert nagy az eredménytelenség kockázata. Ilyenek:

- krízishelyzetben, amikor nagyon rövid idő alatt kell döntést hozni;
- amikor az adott ügy mérlegelésében alapvetően értékrendekről, vagy elvekről szóló vitákat kellene lefolytatni;
- amikor az elsődleges szereplőknek meghatározó elemei bármilyen okból nem vonhatóak be;
- amikor várható, hogy az adott ügyben csak megvalósíthatatlan javaslatok születnek;
- amikor a szereplők vagy egy részük úgy érzi, hogy egyedül is meg tudja oldani a problémáját, vagy ha úgy érzi, hogy a részvételnél jobb alternatívája van (pl. ha sérelmével, problémájával bírósághoz fordul);
- nem elég kitartó, kemény és eltökélt a kezdeményező önkormányzat, vagy polgármester ahhoz, hogy az esetleges viharokat és támadásokat túlélje a folyamat (hiszen a részvételi folyamatnak könnyen lehetnek feszült pillanatai vagy konfliktusos elemei).

Mit érdemes a folyamat indításakor eldönteni?

A társadalmi részvételi folyamat indítása politikai döntés, amit a megválasztott képviselőknek kell meghoznia. Amennyiben a képviselő-testület a folyamatindításról szóló döntés keretében a folyamatra vonatkozó feltételeket is meghatározza, és egyetértés alakul ki ezekről a feltételekről, alapvetően nagyobb az esély arra, hogy a folyamatot jól végig is lehet csinálni, mint amikor gyors szavazással erőszakol át a többség a testületen egy olyan javaslatot, amely nem tisztázza, érteti meg és fogadtatja el a részleteket.

Ezért fontos, hogy a részvétel elindításakor tisztázott legyen, hogy:

- *Mi a részvételi folyamat célja?* Pontosan meg kell határozni, hogy mit akar a folyamat elérni és mi a megcélzott végtermék, mert ez irányítja és koordinálja a résztvevők viselkedését és elvárásait. Ezzel együtt kiindulópontként érdemes meghatározni azt is – ha egyébként nem egyértelmű –, hogy mi tartozik a mérlegelés körébe és mi nem (bár előfordulhat, hogy ez később változik).
- *Mi lesz a részvétel módja?* Vagyis mire szól a meghívás: például arra, hogy közösen dolgoznak ki a résztvevők egy megoldást, vagy csak egy konkrét javaslatot lehet véleményezni?
- *Mi lesz a hivatalos döntéshozással való kapcsolat?* Vagyis hogyan kapcsolódik a részvételi folyamat a hivatalos döntéshozáshoz. Például: részt vesznek-e képviselők? A folyamatról és eredményéről informálják a testületet? Vagy, ha megegyezés születik, az lesz az előterjesztés tartalma?²²
- *Mi a képviselt csoportok és a résztvevők köre?* Kik vesznek majd részt? Milyen csoportok? Közvetlenül, vagy képviselőket szervezhetnek? Ha a résztvevők térképezése nehéz, vagy nem

²² Tipikus félreértés, hogy se a képviselők, se a szereplők nem érzékelik a részvételi tér és hivatalos döntéshozás határait. Növeli a félreértés esélyét, hogy vannak civil szervezetek, akik egyszerűen a „közvetlen demokráciáért” harcolnak, pedig a magyar alkotmány és törvények szerint közvetlen demokratikus eszközök használatáról lehet csak szó a képviselői – azaz közvetett – demokráciában. Az egyeztetett elvárások érdekében fontos, hogy ez a viszonyrendszer érthetővé váljon a szereplőknek, és a szokásos félreértések tisztázódjanak.

egyértelmű, legalább annyit érdemes eldönteni, hogy mik lesznek a kiválasztás és belépés szabályai.²³ (Vagyis, meghívott, vagy nyitott teret javasol-e a kezdeményező?)

- *Mi lesz az alkalmazott információs mechanizmus?* Értelmes vita feltétele a megbízható információ. Ezért érdemes azt is eldönteni, hogy hogyan biztosíthatóak a releváns információk a résztvevők számára. Milyen csatornákon és milyen információkat biztosítanak a kezdeményezők? Nyitottak-e az információs csatornák a résztvevők számára is arra, hogy ők is köztegyék azt, amit ők tudnak, és véleményeiket, és ha igen, akkor milyen feltételekkel?
- *Mik a folyamat alapvető szabályai?* Kulcskérdés lehet a résztvevők számára az időtáv (milyen hosszú lesz a folyamat?), a ráfordítandó idő (mennyi idejébe/energiájába kerül majd?) és a költségviselés (ki vállalja a költségeket?)²⁴. Konfliktusos kérdésekben fontos lehet az is, hogy a folyamatirányítás és facilitálás módjáról²⁵ is megegyezzenek a résztvevők, valamint arról döntsenek, hogy a döntéshozó tartja-e fenn a jogot arra, hogy a részletes szabályokról döntsön, vagy vannak olyan kérdések, amiben egyeztet a résztvevőkkel.
- *Mikor tekinthető a folyamat befejezettnek?* Együttműködő folyamatokban általában a konszenzus²⁶ a cél, de a konszenzust gyakran nehéz elérni és nem is okvetlenül szükséges minden egyes részletkérdésben. Ezért érdemes azt végiggondolni, hogy ha szükséges, hogyan lehet egyes kérdéseket lezárni és tovább lépni, a szabályok felrúgása nélkül. Konzultációs és tájékoztató folyamatokban is érdemes meghatározni, meddig tart a konzultáció. Bizonyos esetekben azt is ki lehet mondani, hogy a folyamat befejezését jelenti egyes szereplők kilépése, mert az okafogyottá vagy kiegyensúlyozatlanná teszi az egyeztetést.²⁷
- Különösen konfliktusos és konfliktuskezelési folyamatok esetében azt is érdemes előre tisztázni, hogy van-e szabály arra, hogy ki mikor nyilatkozhat a folyamatról.²⁸

Természetesen a pontos folyamattervezés és megvalósítás alatt kiderülhet, hogy ezen döntések közül valamelyiket érdemes újratárgyalni. Ennek ellenére, még mielőtt a tervezés és mobilizálás megkezdődik, egy ilyen tartalmú politikai döntés alapvetően eligazítja a feleket és tervezőket, és mindenki számára biztonságosabbá teszi a folyamatot. Egyszerűbb ügyekben és kistelepüléseken ezeket a mérlegeléseket általában gyorsan végi lehet gondolni, különösen, ha a kapcsolat folyamatos és szoros a településvezetés és közösség között és kialakult a közügyek megtárgyalásának szokása. Ilyen esetekben némelyik döntésre a válasz szinte adott is, így a fenti kérdéseket csak ellenőrzőlistaként érdemes használni. Nagyobb településeken azonban ezeknek a kérdéseknek az eldöntése nem egyszerű. Szükség lehet arra, hogy a döntés-előkészítésbe már a folyamattervezéshez értő szakértők is részt vegyenek és mérlegelési szempontokkal, vagy magyarázatokkal támogassák a döntéshozást.

23 A kilépés szabályairól nem kell dönten, mert általános szabály, hogy – mivel a részvétel önkéntes – bármely szereplő bármikor dönthet arról, hogy kilép a folyamatból.

24 Míg például a szerkezeti tervről rendezett konzultáció vagy együttműködő folyamat költségét általában elvárható, hogy az önkormányzat fedezze, vannak olyan ügyek (pl. egy magán fejlesztéssel kapcsolatos, a környező lakóterületen végzett járulékos beruházások tervezése), ahol elfogadható, hogy a fejlesztő kezdeményez és ő fizet. Vannak olyan ügyek is – például egyes települési konfliktuskezelési ügyek – amelyekben legjobb az, ha minden résztvevő valamivel hozzájárul a költségekhez.

25 Konfliktuskezelésnél például az is kulcskérdés, hogy a szereplők tudják, hogy mindenki által elfogadható, semleges mediátor vezeti a folyamatot, mert ez növeli a biztonságérzetet. Tervezési folyamatnál például kevésbé érzékeny pont ez.

26 A konszenzus értelmezése szerepelt korábban a Mi lehet a részvétel eredménye? című alfejezetben.

27 Ez a szabály erősítheti a résztvevők felelősségérzetét.

28 Konfliktuskezelésnél általában a szabály az, hogy a folyamat végéig nyilvános nyilatkozatot senki nem tesz, csak „hátszágát” tájékoztatja.

Olyan településeken, ahol nincs hagyománya a társadalmi részvételnek a helyi közügyek intézésében, nehezebb az emberek bevonása. Érdemes elsőnek olyan ügyet választani, ami érdeklődésre tarthat számot és megkönnyíti a mobilizációt. Amennyiben pedig az ügy van meg először, akkor a döntés előtt azt is érdemes végiggondolni, hogy van-e olyan módszer, amely a siker esélyével kecsegtet.

Mely kérdéseket nem lehet a részvételi folyamat tervezésekor megkerülni?

A részvétel indításáról szóló politikai döntés után, a részvételi folyamat tervezése során még a következő kérdéseket érdemes megválaszolni:

- *Hogyan lehet feltérképezni a szereplőket* annak érdekében, hogy minden fontos szereplő részt vegyen és kiegyensúlyozott legyen a részvétel?
- *Hogyan mobilizálhatóak a szereplők?* Hogyan lehet az érdeklődésüket felkelteni? Mi sarkallja részvételre a szereplőket? Milyen motiváció adható, vagy ajánlható?
- *Mi az a mechanizmus, amely nem képez belépési akadályokat* egyik szereplőcsoport számára sem? Vagy nem jelent aránytalan ráfordítást a belépés. (Előfordulhat az is, hogy a kiegyensúlyozott részvétel érdekében egyes csoportokat támogatni kell, meggyőzéssel, magyarázatokkal, vagy álláspontjuk és érdekeik megfogalmazásában. Ilyen esetekben a támogatás mikéntje is része kell legyen a tervezésnek!)
- *Hogyan jutnak információhoz a szereplők?*
- *Hogyan biztosítható, hogy a szereplők meg tudják érteni és használni tudják a biztosított információt?*
- *Mik a folyamat tervezett lépései?* Érdemes minden szakaszban előre megtervezni, hogy mi a cél, elvárt eredmény, módszer, időigény.
- Hosszabb folyamatok esetén nagyon fontos kérdés, hogy jó eséllyel *benntarthatóak-e a szereplők a folyamatban*. Ezért érdemes végiggondolni, hogy egy-egy szakasz után mitől marad benne a résztvevő a folyamatban, ha egyszer belépett?
- *Hogyan szeretnénk a részvételi folyamatot lezárni?* A cél természetesen az, hogy mindenki értesüljön az eredményről és – amennyire lehetséges – a részvételbe vetett hitet erősítse az üzenet. Ennek a célnak az érdekében lehet egyeztetett írásos tájékoztatást adni azoknak, aki nem voltak ott, vagy gyors képviselő-testületi döntést hozni rögtön a folyamat után, amit a szokásos csatornákon terjesztünk, vagy a tájékoztatást célzott eszközökkel is kiegészítjük.

Miről érdemes tájékoztatni a résztvevőket a meghíváskor?

A későbbi résztvevők hozzáállását alapvetően befolyásolják azok az információk, amik akkor jutnak el hozzájuk, amikor értesülnek a folyamatról, és meghívást kapnak. Ezek formálják a leendő résztvevő első képét, elvárásait és annak mérlegelését, hogy érdekli-e majd a folyamat. Ha ekkor nem kap megfelelő tájékoztatást, két dolog történhet. Vagy nem lép be, vagy az információból hiányzó elemeket saját elképzeléseivel egészíti ki, majd elvárásait ezek alapján alakítja ki. Hasonlóan téves elvárásokkal léphet be a folyamatba akkor is, ha félreinformálják. Mindkettő vége az, hogy elégedetlenné válhat a folyamattal szemben, amikor elképzelt elvárásai nem teljesülnek. Ilyen elé-

gedetlenség folyamatosan erodálhatja a folyamatot, és még sikeres folyamat esetén is eredményezheti azt, hogy sokan sikertelennek érzékelik. Ezért azt javaslom, hogy a szereplők meghívójában legalább a következő feltételek szerepeljenek:

- Mi az ügy, amiben a részvételi folyamat indul, és mi a folyamat célja?
- Mi a részvétel formája és a tervezett időtartama?
- Mi módon zajlik majd a folyamat?
- Mi lesz a kapcsolat a hivatalos döntéshozáshoz?

Ugyanakkor az is fontos, hogy a meghívás előtt a többi, korábban tárgyalt kérdés is tisztázódjon annak érdekében, hogy a potenciális résztvevők esetleges további kérdéseit is megnyugtatóan és konzisztensen meg lehessen válaszolni. Az így alakuló átláthatóság és következetesség a bizalom és a folyamat hitelessége szempontjából meghatározó feltételek.

Mit érdemes végiggondolni a civil szervezetek szerepéről?

A civil szervezetek másféle szereplők, mint a polgárok, akik önkormányzásáról van szó, ezért külön érdemes őket megemlíteni. A civilek között a részvételi folyamatok szempontjából kétféle szervezetet érdemes megkülönböztetni: az egyik csoportba a helyi közösség tagjainak olyan szervezetei tartoznak, amelyek valamilyen tevékenységre, vagy egyes szereplők képviseletére szerveződtek valamely konkrét ügyben. A másik csoportba az értékkezősség alapján szerveződött civileket érdemes sorolni, mint a környezetvédelmi, érdek- és értékvédelmi szervezeteket. Természetesen a határvonal nem éles, és átfedések is vannak, mégis azért érdemes a két típust külön is elemezni, mert a részvétel tervezése során másképp érdemes számba venni őket.

Amikor a civil szervezet a helyi közösség tagjaiból szerveződik valamely tevékenységre (pl. idősgondozás, kultúrkör), vagy egy csoport képviseletére valamely kérdéskörben (pl. lakóterületi közösség), általában közvetlen kapcsolatban áll az ellátott, vagy képviselt csoporttal és pontos információi vannak a csoport sérelmeiről és vágyairól. Amennyiben ilyen típusú civilekről van szó, és lehatárolható az a csoport, amely ténylegesen felhatalmazza a szervezetet képviseletére, akkor a szervezetnek mindenképpen helye van az egyeztetésben. Vigyázni csak arra érdemes, hogy ez a szervezett csoportérdek ne tudja elnyomni mások érdekeit, vagy aránytalanul érvényesülni azért, mert ügyesebben, vagy határozottabban képviselik.

Sarkosan más a helyzet azokkal a – gyakran országos – civil szervezetekkel, amelyek nem helyi csoportok, hanem ügyek, vagy egyes értékek képviseletében lépnek fel. Az ő szereplésük gyakran azt a veszélyt hordozza, hogy elvi síkra terelhetik a vitát, és erősítik a folyamatban az értelmiség túltreprezentáltságát. Az elvi álláspontnak az a veszélye, hogy szűkíti a mindenki számára elfogadható megoldások körét, hiszen minden olyan lehetőség kiesik, amiben a felek az adott ügyre való gyakorlati megoldásban meg tudnának egyezni, bár értékrendjük és mérlegelési szempontjaik egy része különbözik.

Gyakran előfordul az is, hogy egy vagy több véleményformáló köré csoportosuló civil szervezet úgy lép fel, mint egyes helyi csoportok érdekeinek képviselői. Jó esetben kapcsolatban is állnak ezekkel a csoportokkal, és gyakran komoly szolgálatok tehetnek az igazságosabb folyamat érdekében, de nagyon sok olyan példa is van, ahol az érdekvédő (akár környezeti, kulturális, társadalmi, vagy politikai köntösben fellépő) civilek csak részben ismerik a „képviselek” elvárásait. Aggályos lehet az is, hogy az ilyen szervezeteknek saját érdekeik is vannak, amik nem okvetlenül esnek egybe

az éppen „képviseltek” érdekeivel. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy gyakran nehéz szétválasztani az érdekképviselőt és önérdék elemeit, mert a belépő szervezetek saját elveik és céljaik mentén mobilizálják a helyi csoportokat. Mindezért nagy kérdés, hogy az elit, elvi alapú és szakértelembe burkolt részvétel helyettesítheti-e a helyi társadalom azon csoportjait, amelyeknek védelmében a nagyobb civil szervezetek fellépnek. Az viszont biztos, hogy az „eltérített” mobilizáció egyetlen ellenszere az, ha az önkormányzat akkor indít részvételi folyamatot egy helyi közügyben, amikor még nem feszült a helyzet és így nehéz az ellenséges mobilizáció. Ekkor is, mivel – ha bejelentkeznek – a folyamatból a civil szervezeteket nem lehet kizárni, a folyamatvezetésnek kell biztosítania azt, hogy a többi szereplőnél szervezettebb, jobb mobilizálási és érdek-képviselői képesség ne tudja eltéríteni a folyamatot.

Ne higgy annak, akinek biztos modellje van!

Az utolsó gyakorlati tanács a szakértők alkalmazására vonatkozik. Többször írtam, hogy a jó szakértő nagy szolgálatot tehet a folyamat tervezésében, a felek felkészítésében és a kockázatok csökkentésében. A szakértő kiválasztása ezért komoly feladat. Ha én döntéshozó lennék, sohase bíznaék abban a messziről jött emberben, aki komolyabb helyismeret nélkül azt mondja, hogy biztos módszere van, ami mindenütt működött. Egy részvételi folyamat megtervezése komplex feladat és – mint a következő részből is kitűnik majd – nagyon sok helyen el lehet csúszni. Egyszerre kell a tartalmat és a résztvevők viszonyait is kezelni, és közben felelősséggel kell az igazságos feltételeket is biztosítani. Ebből a három elemből legalább a második kettőre biztosan nincsen bárhol alkalmazható csodaszer. A szakértők részéről biztosan szükség van alázatra és feltárássra ahhoz, hogy eszköztáruk odaillő elemeit alkalmazhassák.

A külső szakértő szakértelmét és tapasztalatát hozhatja a folyamattervezésbe és levezetésbe. A megfelelő folyamat mérlegeléséhez azonban ugyanilyen fontos a helyismeret. A körülmények térképezése csak a helyiekkel együtt történhet. A külső szakember jól dolgozni csak akkor tud, ha együtt dolgozhat az önkormányzattal. Ehhez fontos, hogy értsék egymást. Amennyiben a részvétel alapú folyamat egy új megközelítés, az is szükséges lehet, hogy beszélgetések vagy rövid képzés során a helyi vezetés megértse a folyamat lényegét, mert ha érti, jobban tud együttműködni a tervezésben, és később a folyamat során jobban fog tudni átállni arra a szerepre, amit a folyamatban játszania kell. Ezért utolsó tanácsom az, hogy a belső egyeztetésen és az „együtt-tervezésen” nem szabad spórolni.

A TÁRSADALMI RÉSZVÉTEI FOLYAMATOK CSAPDÁI

„A jól menedzselte részvételi folyamat biztosan növeli a résztvevők közti egyetértést és a bizalmat a kimunkált megoldásban, de nem szükségszerűen biztosítja a jobb érvek győzelmét, és azt, hogy a folyamatot ne lehessen manipulálásra vagy befolyásolásra használni.”

A kilencvenes évek társadalmi részvételi módszerek iránti nemzetközi fellángolása után az elmúlt években egyre több kitűnő elemzés látott napvilágot arról, hogy mely esetekben nem érvényesül a „tömegek bölcsessége”. Gyakorlatilag senki sem kérdőjelezte meg, hogy amennyiben a részvételi folyamat a résztvevők megalégedése mellett működik, akkor biztosan erősíti a résztvevők egyetértését, magabiztosságát, hitét a közösen kialakított megoldásokban és elkötelezettségét a megvalósításban. Ugyanakkor azt már nagyon nehéz lenne bizonyítani, hogy a részvételi folyamat okvetlenül a jobb érvek győzelmét is biztosítja, vagy nem használható meggyőzésre és manipulációra is. Nagyon sok példa hozható a posztkommunista régióból olyan folyamatokra, ahol egyes érdekcsoportok által foglyul ejtett önkormányzatok²⁹ a szereplők kiegyensúlyozatlan részvételével indítottak olyan folyamatokat, amelyek a kormányzás „foglyul ejtetttségét” tovább erősítették. Ezek a tapasztalatok indokolják, hogy ne írjak olyan ismertetőt a részvételi folyamatokról, amely legalább röviden ne foglalná össze azokat a tipikus csapdákat, amelyek megakadályozzák, hogy a részvétel a közjót szolgálja.

Három témáról érdemes beszélni: a mobilizáció, a csoportdinamika, a tervezés és döntéshozás csapdáiról. A mobilizáció során két komoly csapda van: az egyik a kiegyensúlyozatlan, vagy részleges részvétel, a másik az ún. „helyi igazság” csapdája. A *kiegyensúlyozatlan részvételt* a legkönnyebb megérteni. Elsősorban azt lehet mondani, hogy a kiegyensúlyozatlan részvétel nem igazságos. Másodsorban azt lehet hozzátenni, hogyha az érdekelt és érintett szereplők egy részének képviselője nem biztosított a folyamatban, semmi sem biztosítja, hogy mindenki számára elfogadható megoldás születik. Ugyanakkor korábban volt már szó arról, hogy a kiegyensúlyozott részvétel, bár cél, néha nehezen biztosítható. Ilyen esetekben a tájékoztatásnak és konzultációnak még van létjogosultsága, de a képviselő-testület dolga a részvételi folyamatból érkező részleges, esetleg részrehajló információ kiegyensúlyozása, mert az ő mandátumuk a teljes közösség minden tagjának képviselőjére szól.

A *„helyi igazság” csapdjáról* abban az esetben beszélhetünk, amikor a közösség tudása egy témában nem teszi lehetővé a korrekt mérlegelést, így a közös gondolkodás a korábban kialakult tévhiteket erősíti, vagy akár káros következtetésekre is juthat. A helyi igazság legfontosabb tulajdonsága az, hogy „helyben” általános igazságnak tűnik, hiszen senki nem kérdőjelezi meg érvényességét. Történhet ez például úgy, hogy mindenki szeretné azt hinni a világtól elzárt településen, hogy a turizmusból fognak meggazdagodni, és a beszélgetések során magabiztos légvárat építenek, mert nincs, aki a realitást felvetné. Nagyon sok pénzt és energiát lehet azután elpazarolni egy ilyen közös légvárra.

Hasonlóan téves következtetésre vezethetnek a közösségben általános sztereotípiák és előítéletek is. Ezek lényege, hogy a közösség tagjai egyes dolgokban néhány jegy vagy jelenség alapján – lényeges elemeket kihagyva és nem is vizsgálva – egészítik ki a képet, amire megítélésüket

²⁹ A foglyul ejtetttség azt jelenti, hogy egy érdekcsoport aránytalanul nagy befolyást tud gyakorolni az önkormányzatra, így saját csoport-érdekei irányába tudja eltéríteni a döntéseket. A korszerű nemzetközi irodalom a foglyul ejtetttséget mint a korrupció egy formáját tárgyalja!

alapozzák, majd ebből vonnak le következtetéseket. Ez a módszer általában az adott ügy mélyén rejlő problémák és indítékok feltárására nem alkalmas. Amikor a közösség a helyi sztereotípiákon és előítéleteken átszűrve mérlegeli a helyzetet, előfordulhat, hogy részleges tudásra és torz felfogásra építi megoldásait is. Ezekben a helyzetekben a közösség minden tagjának bevonása sem segít. Adam Smithtől származik a „elfogulatlan megfigyelő” (impartial spectator) fogalma. Smith szerint ilyen esetekben az igazságossághoz nem elegendő feltétel a közösség tagjainak (a „tagság jogán” való mobilizálása), szükséges az is, hogy az elfogulatlan külső szereplő (a „felvilágosultság jogán”) támogathassa a közösséget abban, hogy számukra igaznak tűnő, helyi igazságukon túl tudjanak lépni. (Sen, 2009)

Hasonló a helyzet, amikor a közösség tagjai két csoportra szakadtak egy konfliktus során, és már csak a barikád két oldalát látják. Ilyenkor a barikád két oldaláról látható kép nem tartalmazza az érdekeket egyesítő megoldásokat. Azok a „csoportigazságok”, amik a barikád két oldaláról logikus reakciónak látszanak, általában tovább mélyítik a konfliktust és akár a települési közösség szétszakadásához is elvezethetnek. Ebben az esetben az elfogulatlan külső szereplő a mediátor lehet, akinek az a dolga, hogy abban támogassa a feleket, hogy nézőpontjaikat egymással meg tudják osztani és ezután a közös érdekek alapján tudjanak megegyezési lehetőséget találni.

A csapdák második nagy csoportjába a *csoportdinamika csapdái* tartoznak. Itt érdemes egy percre megállni, és tisztázni, mihez képest nevezzük a következő jelenségeket csapdáknak. Ahhoz, hogy egy csoport jobb megoldásokra juthasson, mint a magányos döntéshozó, általában arra van szükség, hogy különböző nézőpontokat képviselő tagok kerüljenek a csoportba, lehetőséget kapjanak véleményeik kifejtésére és kiegyensúlyozott véleménycsere induljon, majd ebből formálódjon a közös döntés³⁰.

Ezekhez a feltételekhez képest szinte *értelmetlenné teszi a közös gondolkodást, ha nem jelennek meg az eltérő vélemények*. Az ún. *csoporthoz igazodás* (group think) veszélye összetartó közösségek esetén a legnagyobb. Ez annyit jelent, hogy a csoport tagjai véleményükkel a kialakult csoportvéleményhez igazodnak, így folyamatosan egymást erősítik. Ilyen helyzetekben nagyon nehéz a kialakult tapasztalatokra új szemmel tekinteni, és újragondolni a közös történeteket, megközelítéseket és következtetéseket annak érdekében, hogy a csoport tagjai jobb megoldásokra jussanak. Részben hasonló probléma az, amikor nem sikerül olyan biztonságos környezetet teremteni, amiben minden vélemény megjelenhet. Csapdának itt az nevezhető, ha az érzékelt, vagy vélt *társadalmi nyomás hallgatáshoz vezet*. Vagyis egyes szereplők nem merik felvállalni véleményüket a konfliktusoktól, vagy elutasítástól való félelem miatt.

Természetes folyamat, amit minden felszólaló érzékel, hogy sokkal könnyebb a mellett érvelni, amit a többség elfogad. Amennyiben a részvételi teret nem érzik a résztvevők elég biztonságosnak, biztos *előnyt élvez a korábbi közös tudás*, mert kicsi az esélye, hogy elegendően mernek új gondolatokat felvetni és bevezetni a gondolkodásba. Így kicsi az esélye annak, hogy a résztvevők új, jobb megoldások felé induljanak.

Másik csapda az lehet, amikor *a csoport a megszólaló elismertsége alapján mérlegeli a hozzászólás értékét*. Alacsonyabb státusú emberek szava ilyen dinamikában kevesebbet ér. Könnyen előfordulhat az is, hogy egy nem megalapozott véleményre építik a következtetéseket és minden lépéssel súlyosabb hibát követnek le. A folyamat így *a hibák felerősítése felé vezet*. Ezek ellen a csap-

30 Surowiecki híres könyvében négy kritériumba rendezi ezeket a feltételeket: a vélemények (1) különbözősége és (2) függetlensége, (3) decentralizáció, ami lehetővé teszi a specializációt és a helyi tudás elérését, és (4) a döntés olyan formája, ami az egyéni véleményeket közös döntéssé alakítja. (Surowiecki, 2007)

dák ellen csak úgy lehet bármit tenni, ha a folyamat olyan módszereket alkalmaz az interakciók levezénylésére, amelyek oldani tudják a mindennapi életben kialakult hierarchiák érvényességét az adott részvételi térben.

A tervezési és döntéshozási folyamat során három tipikus csapdát érdemes megemlíteni. Az első az, amikor *nem sikerül a szereplők tudását felszínre hozni, vagy a tájékozódást egyes csoportok dominálják*. Komoly felelőssége van a kiegyensúlyozó folyamatvezetésnek abban, hogy ez ne forduljon elő és ne hozzunk részleges információk alapján rossz döntéseket. Másik csapda az, amikor *túl gyorsan meg lehet egyezni* egy olyan megoldásban, ami messze nem a legjobb, de abban a pillanatban elfogadhatónak látszik. Ha már kialakult a folyamat és együtt ülnek a szereplők, érdemes közösen térképezni az információkat és ez alapján megvizsgálni az alternatívákat, mert gyakran jobb megoldások is találhatóak. (Olyanok, amelyek a közjót maximalizálják, így az egyes szereplőknek is több juthat.)

Az utolsó csapda, amit meg akarok említeni, a *túl gyors lezárás*. Abban a pillanatban, amikor egy mindenki számára elfogadható megoldás körvonalazódik, mindenki fellélegzik. Úgy érzi meg van és menni fog. Pedig biztosan csak akkor fog menni, ha a szereplők még addig együtt maradnak, ameddig meg tudnak egyezni a megvalósításban játszott szerepeikről és felelősségeikről. Érdemes erre a pozitív hangulatot kihasználni, mert ekkor könnyebb szétosztani a feladatokat. Ha ez nem történik meg, akkor a folyamat nem kötötte össze a közös gondolkodást a megvalósítással, és könnyen előfordulhat, hogy egymásra várnak majd a szereplők, végül az eredménytelenség miatt csalódva az egész közös tapasztalatot átértékelik.

Az eredményekhez való kötődést az is erősítheti, ha a szereplők abban is megegyeznek, hogy később újra összejönnek kiértékelni a megvalósulást, és esetleg még meg is választanak maguk közül néhány olyan társat, akiknek az lesz a feladata, hogy nyommonkövesse a folyamatot és tapasztalatairól beszámoljon a többieknek. A későbbi közös kiértékelés motiválja a megvalósítást, elmélyíti a pozitív tapasztalatot, arról, hogy érdemes részt venni a közügyek intézésében, de arra is lehetőséget ad, hogy – ha szükséges – emelt fővel lehessen változtatni egyes részleteken.

ZÁRSZÓ

A részvétel értelméről és hasznáról még egyszer

„Az igazi szabadság az, amikor képesek vagyunk hatékonyan részt venni annak formálásában, amit a társadalmilag lehetséges dolgok határainak neveznek.”

Hayward

Ebben a könyvben alapvetően nem arról volt szó, hogy mit tesznek kötelezővé a magyar törvények, hogy gondolkodik a tipikus magyar helyi képviselő vagy polgármester, vagy mi az aktuális magyar települési gyakorlat, hanem arról, hogy milyen lehetőségek vannak és mit érdemes végiggondolnia és mérlegelnie a helyi döntéshozónak, mielőtt a részvételi eszközökhöz nyúl. Bár az éppen általános szemlélet messze nem gondolja át ilyen mélységben a részvétel értelmét és eszközeit és az általános

gyakorlat messze lemarad az itt tárgyalt lehetőségek alkalmazásáról, ez a felfogás és ezek a lehetőségek minden döntéshozó előtt nyitva állnak.

Lehetett volna ennél sokkal egyszerűbb és rövidebb füzetet írni, amely gyakorlati tanácsokat ad egyes részvételi projektek megvalósításához, hiszen társadalmi részvételen ma Magyarországon szakértők és döntéshozók általában ezt értik. Valószínűleg a célközönség tagjai nagyobb eséllyel is olvasták volna végig a rövidebb füzetet. Ezzel együtt úgy döntöttem, hogy a társadalmi részvétel tárgyalását a folyamatos részvételre mint társadalmi intézményre is kiterjesztem. Azért volt fontos a részvételnek mint társadalmi intézménynek a tárgyalása, mert pont ez a lényeg: annak a társadalmi tudásnak, képességnek és gyakorlatnak a kiépítése, ami a helyi önkormányzást biztosíthatja. Azt, hogy a polgárok ne csak a választáson hozhassanak jobb-rosszabb döntéseket, hanem ténylegesen részt vehessenek helyi ügyeik intézésében, vagyis a helyi önkormányzásban. Fontos megkülönböztetés van ebben a mondatban önkormányzat és önkormányzás között: Ha az önkormányzat dolga a helyi ügyek intézése a mandátuma alatt, gyakorlatilag rendben van, ha csak időnként, és csak egyes ügyekben tájékozódik az álláspontokról a részvételen keresztül is. Ha azonban az önkormányzás a cél, a részvétel alapvetően hozzá tartozik.

Persze sokan azt gondolják, hogy a mai politikai légkörben egyre kevesebb biztosítéka van az újraválasztásra annak a politikusnak, aki elkötelezetten a közérdekre és hosszú távra koncentrál, és nem hatalmi csoportokhoz csapódik annak érdekében, hogy győzzön a választásokon. Sajnos megfelelő állampolgári tudás, politikai érdeklődés és alapismeretek hiányában könnyű az átlagpolgárt félrevezetni, és populista ígéretekkel vagy féligazságokkal befolyásolni. Mindannyian tudjuk, jó politikusok meg olyan polgárok kellenének, akik jó politikusokat választanak. Azt már kevesebben gondolják végig, hogy jó politikusunk csak akkor lesz, amikor polgár is lesz hozzá, aki érti, mi történik körülötte, jól választ, nyomon követ és számon kér. A társadalmi részvételnek az a felfogása, amit itt írtam le, bár a döntéshozónak ad alapvető tanácsokat arra, hogy csinálja jobban a dolgát, legalább ilyen mértékben szól arról a folyamatról is, amelyen keresztül megszülethetnek és kinevelődhetnek azok a polgárok, akik majd jobb politikusokat nevelnek és választanak.

Ez persze hosszú távú projekt. Messze túlmutat a választásokon és a megszerezhető mandátumon is. Azonban annak a helyi politikusnak, aki attól fél, hogy olyanok kerülhetnek helyette hatalomra, akik kevesebbet fognak tenni a közjóért, nemigen marad más út, mint a polgárt építeni.

IRODALOM

- Block, Peter, 2008: *Community: the Structure of Belonging* San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Council of Europe. 2001 – Recommendation (2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life
- Csanádi G. – Csizmady A. – Tomay K. 2010: Részvétel és nyilvánosság a tervezési folyamatban. In: Csanádi G. – Csizmady A. – Kocsis J. – Tomay K.: *Város-tervező-társadalom*. Budapest. Sík Kiadó, pp. 409–426.
- EC (European Commission), 2001: *European Governance A White Paper* COM. Brussels
- Fürjes B. – Krémer A. – Pallai K. 2009: *közösségi konfliktuskezelés, Alternatív vitarendezési módszerek a települési és közösségi konfliktusok kezelésében* Budapest, Negos
- Hambleton, 2007: New Leadership for democratic urban space. In: eds.by R. Hambleton – J. S. Gross: *Governing Cities in a Global Era: Urban Innovation, Competition and Democratic Reform* Palgrave Macmillan
- Hickey, Samuel – Giles Mohan, 2004: *Participation: from Tyranny to Transformation?* London–New York: Zed Books
- Klausen, Jan Erling and David Sweeting, 2005: Legitimacy and community involvement in local governance In: Haus, M. – Heinelt, H. – Stewart, M (eds.): *Urban Governance and Democracy* New York: Routledge. pp. 214–233.
- Kovarik Erzsébet szerk. 2007: *A helyi közpolitika alakítása* Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez Budapest, KSZSZK, pp. 35–40. és 117–119.
- Krémer, A – Pallai, K, 2009: *Közösségi konfliktuskezelés településvezetőknek*. In: *Polgármesteri Akadémia kézikönyve* Budapest, Corvinus Egyetem
- László László szerk. 2006: *Terület- és településrendezési ismeretek*. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez Budapest: MKI. pp 25–134. és 169–172.
- Mulgan, Goeff, 2009: *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge For the Common Good* Oxford: Oxford University Press
- OECD, 2001: *Citizens as Partners: OECD handbook on Information, consultation and public participation in policy making* OECD
- Pallai K. 2006: Dilemmas on LED strategies”, *LGI Brief*, Vol 7. No. 1. (2006 Spring) pp. 18–24. (A helyi gazdaságfejlesztési stratégiák dilemmái), pp. 18–24.
- Pallai K. 2006: How can strategies become destructive? in: Schrenk, M. ed: *International Conference on Urban Planning and Regional Development, conference proceedings*, Vienna, 2006 (Hogyan lehet destruktív egy stratégia? Schrenk M. szerk.: *Várostervezési és Térségfejlesztési Nemzetközi Konferencia tanulmánykötetében*, Bécs, 2006)
- Pallai Katalin 2008: Participation and the case for open society (Participáció és nyílt társadalom) In. *LGI Brief*. 2008, Vol 9. No.1. pp. 62–66.
- Sen, Amartya, (2009): *The idea of Justice (Az igazságosság fogalma)* Cambridge, Ma.: Harvard University Press
- Stoker, Gerry, 2004: *Extending Local Participation*. Report to the CDLR (October 2004)
- Surowiecki, James (2007): *A tömegek bölcsessége (Wisdom of Crowds)* Napvilág Kiadó
- Susskind, Lawrence – Cruikshank, Jeffrey. 1987: *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to resolving Public Disputes*. The MIT–Harvard Public Dispute Program, Basic Books
- Susskind, Lawrence and Cruikshank, Jeffrey. 2006: *Breaking Robert’s Rules*, Oxford: Oxford University Press



DR. ZONGOR GÁBOR

A helyi önkormányzatok szervezete és működése



VARGA KRISTÓF • GYÓRI GÁBOR

Demokrácia az önkormányzatokban



ATKÁRI JÁNOS

Önkormányzati gazdálkodás



SABJÁN KATALIN

Önkormányzati tervezés



DR. WEINEK LEONÁRD

A demokratikus településvezetés főbb dilemmái



DICSŐ LÁSZLÓ

A helyi közszolgáltatások szervezése



DR. PALLAI KATALIN

Társadalmi részvétel

