

---

---

# „Tekézni egyedül” — a részvételi apátia

Józsa Zoltán\*

---

## 1. Bevezetés

Az egyensúly megteremtése kormányzó és kormányzottak között mindennapi, számos konfliktus által övezett feladat a modern demokráciákban. Míg az önkormányzatok a helyi ügyek iránti lakossági érdektelenséget, közömbösséget teszik szóvá, addig az érintettek a hivatalos csatornákat formálisnak, haszontalannak, időt pazarlónak tartják, melyek sem a tájékoztatást, sem pedig az ügyekbe való tényleges beleszólást nem biztosítják.

A helyi konzultáció gyakran csak kozmetikai változásokat eredményez a hivatalos döntési csatornák működésében. A tapasztalatok azt mutatják, hogy amikor a közösségi igény, akár a választók egy csoportja vagy egy civil szervezet révén megjelenik, a közintézmények nem igazán tudják, hogyan lehet a helyi döntéshozatali folyamatban a részvétel szerepét növelni. A meglehetősen ritkán előforduló ad hoc kezdeményezések nem vezetnek fenntartható intézményi változáshoz.

A közösségi részvétel révén a közpolitikai döntések jobban szolgálják a helyi igényeket, a széles körű támogatás és a közös felelősség miatt könnyebb és sikeresebb azok végrehajtása. A nyilvánvaló előnyök ellenére azonban a részvétellel kapcsolatos retorika gyorsabban vált a politikai és bürokratikus nyelvezet, mintsem a tényleges gyakorlat részévé. A részvétel a helyi döntéshozók kezében alig több mint egy kényelmes hívó szó a politikusok számára annak érdekében, hogy mint demokratikus reformerek megteremtsék hitelességüket.

Ma már az állampolgári részvétel intézményeinek alkalmazása törvényi kötelezettség a fejlett nyugati demokráciákban, és a kelet-közép európai rendszerváltó országokban is. Az információs, részvételi jogot rögzítő és meghatározott eljárásokat biztosító jogszabályok azonban önmagukban még nem elegendőek, s nem hoznak változást a gyakorlatban sem. Ezek nélkül azonban kevés az esély arra, hogy az önkormányzatok komolyan vesszék a részvételt, s felismerve annak jelentőségét és szükségességét, alkalmazzák is azt.

A tanulmány – a teljesség igénye nélkül – röviden bemutatja azokat a legfontosabb változásokat, melyek az ezredforduló óta a részvétel nemzetközi és

---

\* PhD habil., egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

hazai alkalmazását meghatározták, s a tapasztalatok alapján utal a klasszikus, de korántsem maradéktalanul sikeres formák továbbfejlesztésének szükségességére.

## 2. A decentralizációtól napjainkig

A kétezres évek elején az európai országokba<sup>1</sup> lefolytatott átfogó vizsgálat a részvételi formák egyre növekvő alkalmazását mutatta, mely tendencia<sup>2</sup> értelemszerűen befolyással volt a tradicionális képviseleti politika dinamikájára is. A területi reformokat végrehajtott országokban a nagyméretű önkormányzatok<sup>3</sup> mellett a helyi szint feladata volt a különböző képviseleti formák alkalmazása. A leggyakrabban alkalmazott intézmény, a referendum megtartását rendszerint jogszabályok<sup>4</sup> írták elő.

2008-2009 után a nyugati demokráciák a gazdasági-pénzügyi válság mellett a demokratikus válság problémájával is kénytelenek voltak szembenézni. A kormányzás, közigazgatás is nemzetközivé, s egyben komplexebbé is vált.

A komplexitásnak számos dimenziója van. A különböző közszolgáltatások megvalósításának többé már nem kizárólagos megvalósítói az önkormányzatok. Gazdasági társaságok, magán vállalkozások, non profit szervezetek és egyéb szerveződések is aktív, s adott esetben meghatározó szereplői a szolgáltatási gyakorlatnak. A helyi közügyek természete is megváltozott, nem könnyű az országos ügy és a helyi közügy<sup>5</sup> közötti határvonal pontos meghúzása. A komplexitás tendenciája csökkenti annak a lehetőségét, hogy a választók, az állampolgárok befolyást gyakoroljanak a politikai, közpolitikai döntésekre és a kiszolgáltatottság érzését keltheti.

Nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy a modern társadalmakban az emberek egyre képzetebbek,<sup>6</sup> s megváltozott az értékek, elvárások rendszere is. Ennek következtében az önkormányzatoknak többé már nem passzív polgárokkal van dolga, hanem öntudatos, magabiztos választókkal<sup>7</sup>, akik,

---

<sup>1</sup> Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report by United Cities and Local Government The World Bank, 2009, 128-168.

<sup>2</sup> Az ebben az időszakban domináns decentralizációról bebizonyosodott, hogy nem jelent minden bajra egyaránt alkalmazható orvosságot. A decentralizációnak ugyanaz a karaktere, mint más reformeszközöknek. Egyaránt járhat pozitív és negatív hatásokkal, a helyi feltételek, a környezet és más kiegészítő mechanizmusok függvényében.

<sup>3</sup> Angliában a helyi szint képviseletét az egyházkerületek (parishes), Walesben a közösségek (communities) Lengyelországban, Görögországban a falvak (villages) biztosítják. Hasonló funkcióval bírnak a szomszédsági közösségek Spanyolországban. Franciaországban 80.000 lakos felett kötelező, míg ez alatt lehetőség a helyi képviseletet ellátó tanácsok felállítására. Olaszországban a hetvenes években volt egyfajta felfutása a szomszédsági tanácsoknak, mely azóta népszerűségét veszítette.

<sup>4</sup> Svájcban és Németországban – kivételesen - találkozhatunk ad hoc kezdeményezésekkel is, mivel ezekben az országokban a referendum hagyományos intézmények tekintendő.

<sup>5</sup> Ezt hangsúlyozza az Alkotmánybíróság állásfoglalása, amikor kimondja, hogy a közbiztonság védelme érdekében helyi közrendvédelmi szerv nem hozható létre a településen, a törvényben meghatározott feltételek mellett csak közterület-felügyelet létesíthető.

<sup>6</sup> A képzettségi, kulturális szint általános emelkedése nagyon eltérő szélsőségeket takar terület, jövedelem, életkor, nem, iskolázottság stb. szerinti bontásban.

<sup>7</sup> A gazdasági, társadalmi, kulturális háttér ebben a vonatkozásban is meghatározó.

képesek megfogalmazni szándékaikat és elvárják véleményük érvényre juttatását.

A képviseleti demokrácia klasszikus intézményeinek alkalmazkodnia kell a megváltozott környezethez, az újfajta igényekhez, elvárásokhoz. R. Dahl nemcsak megfogalmazta a dilemmát, de kiutat is mutatott egyben: „Az egyre szélesedő feladatok, hatáskörök katalógusa nem szükségszerűen eredményezi az eszköztelenség érzetét az emberekben, feltéve, ha meghatározó, érdemi ellenőrzést gyakorolhatnak a mindennapi élet kisebb jelentőségű ügyeiben.”<sup>8</sup>

Még a közvetlen érdekeltségű ügyekben is elsődleges szerepe van az informáltságnak, a tájékozottságnak. A tudomány és technika új vívmányai megkönnyítik az információhoz való hozzáférést, a részvételi formák érdemi gyakorlását. Az információ szabadság<sup>9</sup> kérdése szoros kapcsolatban van a helyi önkormányzatok működésének átláthatóságával és nyitottságával. Ugyanakkor ezeknek az új eszközöknek a széles körű alkalmazása kétségtelen többletforrásokat és speciális személyzetet is igényel.

A fentiekben említett növekvő komplexitás miatt egyre erősebb az információs asszimetria képviselők és képviseltek között, ami döntő módon meghatározza a részvételi formák alkalmazásának a lehetőségét.

A 2010-ben publikált *Local and Regional Democracy in Europe* c. kézikönyv<sup>10</sup> már új képet fest az olvasó számára. A szerzők kiemelik, hogy a globalizáció nyomán létrejött gazdasági átalakulás hatott az intézményekre, az értékekre és a társadalom szervezetére is. Az új technológiák terjedése, különösen az internet és a mobil telefonok széles körű használata ellentmondásos fejleményekhez vezetett az önkormányzatok szintjén is.

Egyfelől az új kommunikációs eszközök lehetőséget teremtenek arra, hogy az emberek tisztában legyenek a világ történéseivel, megismerjék azokat, egyben közvetlen kapcsolatot is létesíthetnek a politikai és igazgatási szervekkel, azok képviselőivel.

Másfelől – némileg ellentmondásos módon – a folyamatok fragmentációhoz, izolációhoz, individualizmushoz vezettek. A modern kor embere kevésbé hajlandó a különböző szervezetek, intézmények tevékenységébe bekapcsolódni, s tanúi lehetünk a politikai pártok, szakszervezetek, egyházak és más szervezetek taglétszáma látványos csökkenésének. Nem véletlen, hogy az amerikai politológus Robert Putnam drámai felhívást fogalmazott meg könyve címeként: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*.<sup>11</sup> Putnam arra hívja fel a figyelmet, hogy az emberek Amerikában egyre gyakrabban maguk ellen játszanak a tekepályán, nem pedig társaik ellen.

Mivel a szubnacionális szintek a regionális és helyi közösségeket hivatottak képviselni az egyéni értékek megváltozása komoly kihívást jelent a helyi és regionális

<sup>8</sup> DAHL, Robert A.: A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizens Participation. *Political Science Quarterly*, Vol. 109. No. 1, 1994. 33.

<sup>9</sup> Az információs szabadsággal kapcsolatos jogszabályok elfogadása jelzi az információs önrendelkezési jog növekvő jelentőségét. A hivatalos információk megismerése, a dokumentumokhoz való hozzáférés alapvető feltétele a részvétel érdemi alkalmazásának.

<sup>10</sup> LOUGHLIN, John – HENDRIKS, Frank – LIDSTRÖM, Anders (ed.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, University Press, 2011. 9-10.

<sup>11</sup> Tekézni egyedül: Az amerikai közösség összeomlása és újjáéledése.

demokrácia eszméjére nézve. Ezek a fejlemények azt követelik meg, hogy a globalizált gazdasági, és kulturális rendszerekkel összhangban levő, új szervezeti formák jöjjenek létre.

A 2016-ban kiadott nemzetközi válogatás,<sup>12</sup> a részvétellel, a helyi politikai vezetéssel, valamint a helyi szervek és az állampolgárok kapcsolatával foglalkozó fejezetében arra a kérdésre keresi a választ, hogy 1990 és 2014 között hogyan alakult az állampolgári aktivitás (részvétel) a helyi döntési folyamatokban.

A kötet rögzíti, hogy az információs szabadságot biztosító törvények elfogadása<sup>13</sup> lényegében megteremtette az alapfeltételét a részvételi demokrácia erősödésének. Ugyanakkor az egyes országok gyakorlata eltérő,<sup>14</sup> mivel a szabályok alkalmazása döntően függ a helyi sajátosságoktól. A demokratikus folyamatok erősödése nyomán a helyi vezetők választása a legtöbb európai országban<sup>15</sup> a napi gyakorlat részévé vált, a személyes felelősség és elszámoltathatóság céljából. A referendum intézménye továbbra is az egyik leggyakrabban alkalmazott részvételi módszer, függetlenül annak konzultatív, vagy döntéshozó jellegétől. A nemzeti sajátosságok<sup>16</sup> e körben is rányomják bélyegüket az intézmény alkalmazására.

A munka szerint a helyi demokrácia intézményeinek a fokozott térnyerése a vizsgált időszakban nem mondható általánosnak. Külső és belső körülmények, illetve ezek sajátos kombinációi befolyásolták az egyes nemzetek gyakorlatát. A rendszerváltó kelt-közép európai országok estében az uniós csatlakozással kapcsolatos követelmények, míg másutt, például Németországban a helyi politika hanyatló legitimitációja, s az alacsony választási részvétel indokolta a részvételi lehetőségek bővítését. Hollandiában az alkotmányos változások tették lehetővé a satus quo megőrzését, a korábbi gyakorlat fenntartását.

### 3. A részvétel helyzete a kelet-közép európai országokban

A rendszerváltó kelet-közép európai országokban közvetlenül a politikai, gazdasági, társadalmi változásokat követően általános volt az a vélemény, hogy a kedvező

<sup>12</sup> KUHLMANN, Sabine – BOUCKAERT, Geert (ed.): *Local Public Sector Reforms in Times of Crises. National Trajectories and International Comparisons*, Palgrave, Macmillan, 2016.

<sup>13</sup>A nyugati demokráciákban vegyes a kép: a 90-es évekig Ausztriában, Belgiumban, Dániában, Franciaországban, Görögországban, Írországban, Izlandon, törvényi szinten szabályozták az információkhoz való szabad hozzáférést. Németországban érdekes módon egyes tartományokban (Brandenburg 1998, Észak Rajna Vesztfália 2002) hamarabb rendezték ezt a kérdést, mint szövetségi szinten (2005).

<sup>14</sup> Az Egyesült Királyságban az ICT alkalmazásának további feltételeként a források növelését és a személyi állomány képzését jelölték meg. Izlandon a helyi képviselő személyes felelőssége a polgárokat érintő döntések közlése. Ugyanez a kötelem Szlovákiában már 1990-ben rögzítésre került, de annak tényleges megvalósítása, a szükséges szankciók elmaradása miatt nem következett be.

<sup>15</sup> Például Ausztriában, Horvátországban, Németországban, Olaszországban, Litvániában stb. Ugyanakkor Hollandiában, az Egyesült Királyságban nem tudott gyökeret verni ez a metódus. Érdekes kivételt jelent Norvégia, ahol három választási perióduson keresztül a polgármester közvetlen választását alkalmazták, majd 2011-ben megszüntették.

<sup>16</sup>Svédországban például 2010-ben a 150 helyi kezdeményezés közül csak 15 kapta meg a képviselő-testület jóváhagyását, s került sor helyi referendum megtartására. Hollandiában 1990 és 2013 között több mint 110 referendumat írtak ki, többnyire a területi összevonások (községegyesítések) tárgyában.

feltételek nyomán<sup>17</sup> kiteljesedik a helyi demokrácia, aktivizálódnak a választók, a civil szervezetek, a köz ügyeiben valóban közösségi döntések születnek.

A várakozásokkal ellentétben azonban a részvételi demokrácia<sup>18</sup> intézményeinek a gyakori, mindennapi használata, alkalmazása nem vált jellemzővé. Az okok részben általánosak, részben pedig a helyi sajátosságokkal<sup>19</sup> függnek össze. A gazdasági, társadalmi, szociális stb. nehézségek nem jelentenek kedvező háttérrel a közéleti aktivitás szempontjából sem, mint ahogy éppígy hátráltató, akadályozó tényezőként lehet felismerni, a területi, jövedelmi, kulturális stb. különbségeket is.

A valós, s általánosnak is tekinthető helyzet pontos leírását P. Swianiewicz<sup>20</sup> fogalmazta meg, mely szerint Lengyelországban „szimpatikus eltávolodás” jellemzi a helyi szervek és az emberek viszonyát. Legtöbb ember támogatja a decentralizációt, de nem igazán érdekli az önkormányzat iránt. Úgy gondolják, hogy a helyhatóság nem igazán fontos intézmény<sup>21</sup> a mindennapi életük szempontjából, nem mennek el szavazni, inkább otthon maradnak. Ugyanakkor még mindig bíznak az önkormányzatokban.

Mindez azt jelenti, hogy a rendszerváltó kormányok felismerték, hogy „demokratikus minimum” a helyi részvétellel kapcsolatos alapvető jogszabályok megalkotása és elfogadása. Ellenben elmaradt a „használati utasítások” kiadása, a jó gyakorlatok propagálása, s a különböző részvételi formáknak a napi gyakorlatba történő<sup>22</sup> beemelése. Ezeket a szükséges lépéseket a helyi politikai és testületi vezetés is mellőzte az idő és költségigényes alkalmazás miatt. Adott ügyben ugyanis egyszerűbb és könnyebb a szakértőkkel konzultálni, mint lakossági fórumot szervezni,<sup>23</sup> politikai kockázatot rejtő éves, féléves beszámolókat megjelentetni vagy

<sup>17</sup> A kistélepülési rendszer fenntartását a régió országaiban meghatározta az a ma már empirikusan kevésbé igazolt feltevés, mely szerint a méret szoros összefüggésben van a részvételi hajlandósággal. A területi reformok hatása a participációra legalább is ambivalens. EBINGER, Falk – KUHLMANN, Sabine - BOGUMIL, Joerg: *Territorial Reforms in Europe: Effects on Administration Performance and Democratic Participation*, *Local Government Studies*, Vol. 45. No. 1. 2019. 1-23.

<sup>18</sup> A képviselői demokrácia is éppen azt a jellemzőjét veszítette el, mely lényegi sajátossága: a képviseltekkel való szoros, folyamatos, kölcsönös együttműködésen alapuló kapcsolat.

<sup>19</sup> Magyarországon például a nagyszámú kistélepülés nagy többsége sohasem volt alkalmas arra, hogy az 1990. évi önkormányzati törvény által meghatározott általános hatáskörű helyhatóság legyen. „Tulajdonképpen az önkormányzatiság két fő funkciójának – a közhatalom demokratikus helyi gyakorlásának, illetve a helyi lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásának – egyikét sem voltak képesek megfelelő színvonalon ellátni.” – írja cikkében SZENTE Zoltán: Az önkormányzatra vonatkozó szabályozás átalakulása. *Új magyar Közigazgatás*, 2014/1. 88.

<sup>20</sup> SWIANIEWICZ, Pawel: *Europeanization of Subnational Government*. In: Loughlin, John – Hendriks, Frank - Lidström, Anders (ed.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, University Press, 2011. 498.

<sup>21</sup> Korlátozottak az ismeretek arra vonatkozóan, hogy hogyan működik az önkormányzat, hogyan lehet részt venni az üléseken, beleszólni a döntésekbe. Sokan úgy vélik, hogy nem az ő ügyükről van szó, hanem másokérol. Az embereknek negatív a véleménye az önkormányzatokról, legjobb esetben a helyi képviselőt udvariasnak tartják, aki továbbpasszolja az ügyet másoknak vagy megígéri a választ, de nem tesz semmit.

<sup>22</sup> A helyi demokrácia fejletlenségét jelzi, hogy Szlovákiában még 2002-ben is számos önkormányzat nem támogatta a testületi ülések nyilvánosságát. *Decentralization-the Main Tool of the Public Administration Reform in Slovakia*. *NISPACEE News* 2002, Volume IX. No. 1. 4.

<sup>23</sup> A képviselők szerint a részvétel költséges, időigényes, lassítja a döntési folyamatot, extra hivatali terhet generál, s adott esetben sajátos érdekcsoportok befolyásának ad helyet. Lásd erről bővebben: LOWNDES, Vivien – PRATCHETT, Lawrence – STOKER, Gerry: *Trends in Public Participation: Part 1 - Local Government*

állampolgári kartákat<sup>24</sup> megalkotni és népszerűsíteni. Az általános következtetést a régió országaiban tapasztalható helyzetkép is megerősíti.

Lengyelországban a helyi demokrácia intézményeinek az alkalmazása önkormányzatról- önkormányzatra változik. A részvétel – néhány innovatív kezdeményezés ellenére – tipikusan „egyirányú utca,” ami kimerül a meghozott határozatok, döntések ismertetésében. Mindez összefügg azzal, hogy az önkormányzatokkal szembeni bizalom<sup>25</sup> 1990 óta lényegében nem változott, stagnál.

A Cseh Köztársaságban a részvételi demokrácia alapintézményeit (üléseken való részvétel, információkhoz való hozzáférés, helyi kezdeményezés stb.) sporadikusan alkalmazzák a regionális és helyi önkormányzatok. A helyhatóságok demokratikus legitimitációja egyre gyengül, különösen a nagyobb településeken alacsony a polgárok közéleti aktivitása.

Szlovákiában mind a helyi, mind pedig a regionális önkormányzatokról szóló törvény rendelkezik a részvételi formákról. Referendumok megtartására ritkán, főként területszervezési (község egyesítés, szétválás) kérdésekben kerül sor. A nagyobb városokban már szélesebb körben törekednek a lakossági vélemények megismerésére fejlesztési tervek, illetve közszolgáltatásokkal kapcsolatos döntések kapcsán, felmérések, közmeghallgatások, tanácsadó panelek alkalmazása révén.

Magyarországon az új önkormányzati törvény<sup>26</sup> részletes szabályokat tartalmaz a helyi önkormányzatok és a társadalom kapcsolatára, az állampolgároknak a helyi közügyekben történő részvételére<sup>27</sup>. A törvény magyarázata is arra a megállapításra jut, hogy: „Sajnálatos módon a tendenciák nem mindig pozitív folyamatokat jeleznek, visszaszorulóban van a részvétel a helyi közügyek intézésében.”<sup>28</sup> Tovább árnyalja a képet Soós és Kákai tanulmánya,<sup>29</sup> mely szerint: „Számos intézmény biztosítja a helyi demokrácia fejlesztését. Többségük azonban még mindig nincs kihasználva olyan mértékben, mint ahogy szükséges volna: a helyi referendum ritka, az önkormányzati közmeghallgatás formális, a civil társadalom aktivitása<sup>30</sup>

---

Perspectives. *Public Administration*, Vol. 79. 2001. 205-222.

<sup>24</sup> Az állampolgári karták számos európai (UK, Belgium, Franciaország, Olaszország) és tengerentúli (USA, Canada) országban a szolgáltatási gyakorlat szerves részei. Franciaországban például az 1992-ben elfogadott karta kiemeli, hogy a hagyományos közszolgáltatási alapelemek (egyenlőség, pártatlanság, kiszámíthatóság) mellett a karták a transzparenciát, a részvételt és az egyszerűsítést is szolgálják. DREWRY, Gavin: Citizen's Charters: Service Quality Chameleons. *Public Management Review*, Vol. 7. No.3. 2005. 321.

<sup>25</sup> Kezdetben ötven százalék felett volt.

<sup>26</sup> 2011. évi CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól.

<sup>27</sup> Az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzata a törvényi kereteken belül a helyi sajátosságoknak megfelelően rendelkezhet a részvételi formákról. A helyi szabályzatok azonban – a ritka kivételektől eltekintve – sematikusak, kevés innovatív elemet tartalmaznak.

<sup>28</sup> BALÁZS István et al: *A Magyarország helyi önkormányzatiról szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG ORAC, Lap-és Könyvkiadó, 2016. 54.

<sup>29</sup> Soós, Gábor – KÁKAI, László: Hungary: Remarkable Successes and Costly Failures: An Evaluation of Subnational Democracy. In: Loughlin, John – Hendriks, Frank - Lidström, Anders (ed.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, 2011. 544.

<sup>30</sup> Pálné Kovács Ilona a helyi kormányzás és a bizalom összefüggését vizsgálva a következtetésre jut, hogy hazánkban emelkedett az önkormányzatok iránti bizalom. Ugyanakkor felveti, hogy ha az autonómia és a mozgástér szerepe nem domináns, akkor az emberek mire alapozzák a bizalmukat az önkormányzatok iránt, kérdés, hogy a közszolgáltatások oldaláról kapunk-e választ? PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Bizalom és helyi kormányzás. Elméleti és hazai dilemmák. *Politikatudományi Szemle*, 2019/3. 45-49.

korlátozott.

#### 4. A helyi önkormányzás válsága

Az önkormányzatok kettős funkciója hosszú történelmi fejlődés nyomán alakult ki. Egyfelől demokratikus intézmények, melyek az állampolgárok, a közösségek véleményének adnak hangot (képviselet), másfelől fontos helyi közszolgáltatások megvalósítói. Jelenleg, mindkét feladatkörre egyre nagyobb nyomás nehezedik, így csak innovatív, adekvát megoldásokkal tölthetik be alapvető, alkotmányos rendeltetésüket a gyökeresen megváltozott külső és belső körülmények között.

A globális gazdaságot érintő pénzügyi válság, illetve annak negatív következményei nem kerülték el a helyi önkormányzatokat sem. Az Egyesült Királyságban Anglia és Wales helyhatóságai 2015 és 2020 között a központi támogatás minden egyes fontjából 77 pennyt veszítenek el, a mellett, hogy a helyhatóságok összesített költségvetési deficitje évente eléri az 5.8. milliárd fontot.<sup>31</sup> Ausztráliában az önkormányzatok 30%-a került a pénzügyileg kevésbé fenntartható kategóriába, és a fejlődő világban is az első számú működési korlátot a finanszírozás látványos csökkenése jelentette.

Az egyre mélyülő pénzügyi nehézségek ellenére a kulcsfontosságú szolgáltatásokkal szembeni igények folyamatos növekedése érzékelhető. Az időskorú népesség arányának drámai emelkedése,<sup>32</sup> a migráció, a klímaváltozás, a rapid urbanizáció és a technológiai fejlődés stb. egyenként és összességükben is olyan hosszú távú kihívásokat jelentenek, melyekre a csökkenő finanszírozás, és a gazdasági-, pénzügyi válság közepette rendkívül nehéz – ha egyáltalán lehetséges – megfelelő válaszokat találni.

A fentiek alapján az önkormányzati, közszolgáltatási reform átfogó jellegének, széles spektrumának a szükségessége nem hagy kétséget maga felől. Az akkurátus beavatkozások és a javító, korrigáló intézkedések rendszerétől el kell mozdulni a prevenció, az igények menedzselése, az integrált szolgáltatások és a többszintű együttműködés irányába, mely összhangban van a szolgáltatás címzettjeinek igényeivel. Mindez annak a felismerését követeli meg, hogy a kihívásokat az állam nem képes egyedül megoldani. Ellenkezőleg, valódi együttműködésre van szükség a közszféra valamennyi szereplője és a civil társadalom között, melyben az egyének, a közösségek és az állami szervek kölcsönösen támogatják egymást, s erősítik más területek hozzájárulását a közösségi jó elérése végett.

<sup>31</sup> State and Local Government Finance Survey. London: *London Government Information Unit*, LGIU. 2017.

<sup>32</sup> Jelenleg az Egyesült Királyságban 10.000 fő életkora haladja meg a 100 évet. Ez a szám – a becslések szerint – 2070-re elérheti az 1.000.000 főt, nem is említve a hetvenes –nyolcvanas generációba tartozók számának hasonló növekedését. 2019-ben az EU 27 országában a népesség több mint 1/5-e (20,3%) volt 65 éves vagy ennél idősebb. A 80 éves vagy ennél idősebb népesség aránya 2019-ről 2100-ra 5,8%-ról 14,6 % -ra növekszik.

Forrás:

[https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Population\\_structure\\_and\\_ageing](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Population_structure_and_ageing) (2020.10.29.)

Mindez a helyi közösségek potenciáljának a felmérését, s a társadalmi kapcsolatok és a civil energia értékének a számbavételét teszi szükségessé. Korai intervenciók szükségesek, nemcsak a nagyobb bajok megelőzése, hanem a közösségi kapacitásépítés és a rugalmasság érdekében. Felül kell vizsgálni az ösztönzők rendszerét, mind a piac, mind pedig a polgárok szempontjából. Új kapcsolat szükséges az önkormányzatok és a helyi közösségek között az állampolgári részvétel növekvő szerepét biztosítva a helyi politikában és a közszolgáltatások megvalósításában.

Az önkormányzás új vízióját kell megalkotni, ahol az önkormányzat a civil akciók katalizátora, segítője, támogatója, koordinátora.<sup>33</sup> Számos országban találhatunk példát az innovációt megtestesítő gyakorlatra: állampolgári zsűri, részvevői költségvetés, digitális fórumok és más kezdeményezések<sup>34</sup> jelzik az új szemlélet kibontakozását.

Mindamellett nem szabad elfelejteni, hogy a helyi önkormányzat nem pusztán szolgáltatási intézmény. A helyi demokrácia és a helyi önkormányzat eltérő fogalmak, a két kategória nem szükségszerűen van összhangban egymással. A helyi demokrácia a politikai közélet intézményi, szervezeti keretét adja, melynek révén a lakosok alakítják, formálják a helyi viszonyokat. A képviselő-testület azonban egyben technokratikus gépezet is, s képviselő mellett hasonlóan fontos funkciója a helyi közszolgáltatások megvalósítása.

A két feladatkör kezelése egyre szélesebb részvételt tesz szükségessé, ugyanakkor paradox módon ezek gyakorlati megvalósítása viszont egyre nehezebb. Mindez bizalmi válságot hozhat létre, ami által az önkormányzatok, mint demokratikus intézmények válsága lehetetlenné teszi azoknak a reformoknak a végrehajtását, amelyek a hatékony képviselőhez és a költségtakarékos közszolgáltatások megvalósításához szükségesek.

## 5. A bizalmi deficit, mint az intézményi válság gyökere

Az a fajta önkormányzati, közszolgáltatási reform, amely mind a gazdasági-pénzügyi válságra, mind pedig a jóléti szolgáltatásokkal kapcsolatos növekvő igényekre megfelelő válasz tud adni több interakciót igényel az állampolgárok és az állam között. Ez viszont bizalmat feltételez a polgárok és a helyi intézmények között. Ennek hiánya a reformok megvalósításának legfőbb akadálya.

A globális bizalmi válság az intézmények minden szintjén és formájánál érzékelhető. Mindez összefügg az „igazság utáni” hírek és kampány stratégiák létrejöttével. A propaganda, a csűrés-csavarás, a nyílt vagy rejtett rosszakarat mindig is a részese volt a közéleti diskurzusoknak. De ezek a jelenségek egyfajta kapcsolatban

<sup>33</sup> „Egy harminc országra kiterjedő kutatás azt jelezte, hogy a társadalmi tőke szerepe az előfeltételezésekkel ellentétben másodlagos a polgári részvétel alkalmazásában. Elsődleges szerepe a helyi politikusoknak van, az ő bevonó vagy kizáró attitűdjük a döntő.” PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi önkormányzás Magyarországon*. Budapest-Pécs, Dialóg- Campus, 2008. 260.

<sup>34</sup> Lásd erre vonatkozóan: STEWART, James: *Innovation in Democratic Practice*, University of Birmingham, INLOGOV, 1995; STEWART, James: *More Innovation in Democratic Practice*, University of Birmingham, INLOGOV, 1997.



álltak az igazsággal. Fontos volt, hogy vajon a politika állításai igazak vagy hamisak. Most egyre kevésbé érdekes az ilyen kampánycélok vagy állítások korrektsége. Az igazság többé már nem a döntő kritérium. Helyette, az embereket jobban érdekli az, hogy az állítások milyen érzéseket keltenek és mennyire erősítik meg azt, amit gondolnak. A jelenség legtipikusabb példája Trump elnök esete, aki kijelentette, hogy az ő beiktatásán többen voltak, mint Obama elnökén. Ugyanakkor a bizonyítékok nyilvánvaló hiánya semmiben nem változtatta meg támogatóinak a nézeteit.

A jelenség szoros kapcsolatban van a technológiai változásokkal, azzal a móddal, ahogy a közösségi média befolyásolja a fogyasztást, és döntően megosztja az információkat<sup>35</sup> a világról. A médiumok struktúrája megerősíti a már létező értékek, előfeltevések, hiedelmek rendszerét. Az algoritmus felépítésének olyan a módja, hogy csatornákat hoz létre a hiedelmek és preferenciák hálózatán belül az általában hasonló gondolkodású emberek között. Így a közösségi médiák fogyasztója nincs kitéve olyan nézeteknek, amelyek valódi kihívást jelentenének, így csökkennek azok a késztetések, melyek súlyozzák és elbírálják a világra vonatkozó különböző állításokat.

Összességében tehát a bizalom elporladásnak számos forrása van. Ezek közül néhány általános: a globalizáció differenciált effektusai, a posztindusztriális társadalom gazdasági-és foglalkoztatási politikája, a migráció negatív hatása, etnikai közösségek robbanásszerű növekedése stb. Vannak specifikus okok: a 2008-2009-es pénzügyi válság, a Brexit, az Unió válsága, demokratikus deficitje stb.. Mindezek a jelenségek arra utalnak, hogy a döntéshozó elit eltávolodott és nem képes többé képviselni azoknak az érdekét, akiket valójában szolgálni kellene.

Így nem csoda, hogy a magukra hagyott, a globalizáció, a jelenkori kultúra, a kapitalizmus, vagy a társadalmi változások által vesztes emberek elutasítják a szokásos politikát a populista pártok és kampányok uszályába kerülve. A politikát ma gyakran új lehetőségek között vitatják: nyitott versus zárt rendszer, hagyományos versus kozmopolita értelmezés, bizonyíték versus érzelmi alapú megközelítés, intézmények versus hálózatok stb. Vagyis jelentős a különbség a földrajzilag és társadalmilag is mobil ember karrier és oktatás által megteremtett identitása és azok identitása között, akik a szülőföldön, a helyi közösségekben és intézményekben látják gyökereiket.

## 6. A CLEAR modell

A pontos helyzetkép, a valós viszonyokkal való őszinte szembenézés<sup>36</sup> az első és legfontosabb feltétel a kilábalás felé. A „demokratikus játszma” sohasem adható fel, a kedvezőtlen gazdasági, társadalmi körülmények, a választók, lakosok apátiája, közömbössége ellenére sem. Az útmutatást R. Dahl klasszikus írásában, a Maastrichti

<sup>35</sup> CARR-WEST, Johnathan: Redressing the Trust Deficit. Local Government and Citizen Engagement, In: Kerley, Richard – Liddle, Joyce – Dunning, Pamela T. (ed.): *The Routledge Handbook of International Local Government*, Routledge, 2019. 298-299.

<sup>36</sup> Ez még akkor is igaz, ha rendkívül kevés, módszertanilag is hiteles felmérés, vizsgálat van a részvételi formák alkalmazásáról.

szerződés elfogadása kapcsán már 1994-ben megadta: "Ezen kívül erősíteni kell a kisebb közösségek demokratikus életét a nemzetállami szint alatt. A demokratikus országokban élőknek ragaszkodniuk kell a széles körű tájékoztatáshoz, nyilvános tanácskozásokhoz, megbeszélésekhez, vitákhoz mielőtt jelentős autonómiát engednének át a transznacionális intézményeknek."<sup>37</sup>

A modern demokráciák, technikai, technológia fejlettségük, komplexitásuk ellenére sem nélkülözhetik polgáraik támogatását, a közéleti aktivitást, a kölcsönös tanulás és tájékoztatás szükségességét, az együttműködés és kooperáció változatos, újabb és újabb formáinak a széles körű alkalmazását.

Mindez azt a követelményt fogalmazza meg, hogy az elmélet és a gyakorlat együttes felelőssége azoknak az alternatíváknak a keresése, melyek összhangban a megváltozott feltételekkel segítik a demokratikus hatalomgyakorlás új formáinak kibontakozását.

Az alábbiakban bemutatott CLEAR modellt, apró, de figyelmet érdemlő lépés lehet a kibontakozás útján. A modellt az Európa Tanács Helyi és Regionális Demokrácia Irányító Testülete<sup>38</sup> dolgozta ki, s alkalmazta abból a célból, hogy hatékony önvizsgálati eszközt adjon az önkormányzatok kezébe. A mozaikszó az alábbi elemekből építkezik:

Can do (képeség): a gazdasági-társadalmi helyzet (status) alapvetően meghatározza a részvételi hajlandóságot, a megfelelő erőforrások és képzettség birtokában erősebb az emberek közéleti aktivitása. Mindez nem zárja ki, hogy képzés, támogatás, kapacitás építés révén az egyének, önkéntes csoportok és más szerveződések részvételi aktivitását nem volna szükséges támogatni.

Like do (hajlandóság): a bizalom, az érintettség adja azt a hátteret, melynek nyomán a közügyekben történő részvétel kibontakozhat, a kooperáció megvalósulhat.

Enabled to (lehetőség, felhatalmazás): a kutatási tapasztalatok szerint a részvételt könnyíti, elősegíti, ha arra csoportosan vagy szervezeti keretek között kerül sor. A kollektív fellépés megerősítést és visszacsatolást biztosít az egyén számára.

Asked to (felkérés): a részvétel gyakorlati sikere függ az érintett személyek elkötelezettségétől, attól, hogy adott ügyben megszólítják a döntés meghozatala előtt az érdekeltek szűkebb-tágabb körét, mint a döntés következményeinek alanyát.

Responded to (válasz): a tartós részvételi hajlandósága döntően függ attól, hogy aktivitás értelmes és eredményes volt, annak nyomán pozitív változások történtek. A részvétel természetesen nem minden esetben eredményez azonnali eredményt, az intézmény hitelességét a választott képviselőknek és a demokratikus helyi viszonyoknak kell fenntartani.

A CLEAR modell nem tervrajz (blueprint), vagy ideáltípus a részvétel gyakorlata számára. A részvételi stratégiáknak minden esetben a helyi sajátosságokhoz, illetve

---

<sup>37</sup> "In addition, democratic life in smaller communities below the level of nation state could be enhanced. Citizens in democratic countries should insist that extensive information be provided and wide-ranging public deliberation, discussion, and debate take place before the yield significant autonomy to transnational institutions." DAHL, Robert A.: A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, *Political Science Quarterly*, Vol. 109. No.1. 1994. 34.

<sup>38</sup> Council of Europe's Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR).

---

azok változásaihoz kell igazodniuk. A differenciált társadalmi problémák kezelése és a különböző társadalmi csoportok megszólítása végett differenciált részvételi formák szükségesek.

---

---