

# CIVIL SZERVEZETEK SZEREPE A KÖRNYEZETI ÜGYEKBN

## A DÉL-DUNÁNTÚLI REGIONÁLIS CIVIL SZERVEZETEK BEVONÁSA A DÉL-DUNÁNTÚLI REGIONÁLIS OPERATÍV PROGRAM STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLAT TÁRSADALMI VITÁJÁBA\*

*Glied Viktor*

### MAGYARORSZÁGI ZÖLD CIVIL SZERVEZETEK A POLITIKAI DÖNTÉSHOZATALBAN

A nyugat-európai mintákhoz hasonlóan az utóbbi években a magyarországi civil szervezetek esetében is megfigyelhető a globalizálódás, az európaizálódás. Felismerték, hogy közösen nagyobb súlyra tehetnek szert a döntéshozatok során, aktívabb részvétellel képesek az európai uniós és nemzeti operatív-, akcióprogramok, stratégiák véleményezésében és reményeik szerint az érkező pénzek elosztásának ésszerűbbé tételében. Egyrészt tehát az uniós csatlakozásra való felkészülés, majd új tagországgént a fejlesztési programok elkészítésében való részvétel miatt vált szükségsszerűvé a korábbinál szorosabban együttműködő, formális és informális keretek között működő civil hálózatok létrehozása, valamint a meglévők erősítése. A 2004 előtt megfigyelhető társadalmi részvételtől az különbözteti meg a 2004 után tapasztalt, minden addiginál aktívabb szerepvállalást, hogy míg egyes – általuk a környezetre károsnak ítélt – beruházások esetén csupán a tiltakozás marad a civilek egyetlen eszköze, addig az Európai Unió programok előkészítésének társadalmi vitájába már mint javaslattevő/döntés-előkészítő aktorok vehetnek részt. Másrészt általános tendencia, hogy lassan a civil szféra fejlődési pályáján is kezdenek beérni azok a tanulási folyamatok, amelyek komolyabb nyomásgyakorló csoporttá tehetik a hazai civil szervezeteket. Többek között ezt a törekvést fogalmazta meg az „Agenda 21” elnevezésű uniós fejlesztési terv, mely szerint a civil szervezeteknek alapvető „szerepet kell játszaniuk” a részvételi demokrácia kialakításában, az aktív állampolgári attitűd megerősítésében. Kérdés az, hogy a magyarországi civil szektor szereplői – jellegük alapján – képesek-e betölteni hagyományos szerepüket a társadalom és a

\* A tanulmány a Regionális Kutatási Központ által koordinált G-FORS projekt keretében készült. Az elemzés az első SKV civil véleményezése és javaslatai, a DDRÖP SKV elfogadott változata, a megvitatásában és véleményezésében résztvevő civilekkel készített interjúk és beszélgetések, valamint szakirodalom alapján készült.

Személyes interjút készítettem a Civil Egyeztető Fórum következő tagjaival: Baronek Jenő, Farkas Tamás, Pánovics Attila, Bauer Nóra, Tóth Attila, Dér Miklósné. Továbbá emailben kerestem fel Ferling Józsefet, Faludi Erikát és Bosznainé Horváth Máriát.

döntéshozók között, egyúttal szolgáltató-ellátó tevékenységet folytatni és olyan szakértői tudást biztosítani, amely birtokában nem csak szemlélői, hanem formálói és résztvevői lehetnek a társadalmat érintő, a fenntartható fejlődést szem előtt tartó közép- és hosszútávú folyamatoknak. A témával foglalkozó szakirodalmak mindegyike kiemeli, hogy a civil együttműködések legaktívabb szorgalmazói között ott vannak a zöldek.

Az uniós csatlakozással párhuzamosan sokan – főként a civil oldalról – kockázatosnak tekintik az EU által is kívánatosnak tartott állami szerepvállalás növekedését a civil szféra megerősítésében, a partnerségi kapcsolatok szorosabbra fűzésében. Attól tartanak ugyanis, hogy a hálózati együttműködések kiépülésének üteme lelassulhat, hatékonysága csökkenhet. Neves kutatók (Ágh Attila, Lányi András, Maarten Hajer) is több, 2003 után készült tanulmányukban felteszik a kérdést: lehetséges-e a környezetvédelmi és területfejlesztési ügyekkel kapcsolatos politikák szakpolitikai szintre terelése és pragmatikus kezelése.

A civil aktorok aktívabb bevonásával kapcsolatban az egyik legfontosabb kérdésként mégis a sokat emlegetett „Szent Flórián-elv” merül fel problémaként. Ez azt jelenti, hogy nem csupán egyes konkrét ügyekre koncentrálódik a civil fellépés, hanem folyamatosan közös munka folyik. Ennek markáns eleme a *célrendszer* vizsgálata, a hasznos cselekvések (nyilatkozatok, vélemények, demonstrációk stb.) és a várható társadalmi-környezeti-politikai-gazdasági hatások (effects) feltérképezése, hiszen Magyarország lakosságának környezettudatossága – bár a felmérések szerint fejlődött a rendszerváltás óta – még mindig alacsonyabb szinten van a nyugat-európai átlaghoz képest. A tanu-lási folyamat része az is, hogy a kilencvenes évek végétől kezdődően a tiltakozó akciók helyett/mellett egyre inkább előtérbe kerül a lobbizás és szakértői tevékenység, a társadalom mozgósítása helyett sok esetben a szakértői tőke bevonása történik a környezetvédelmi civil szervezetek részéről. Ez segíthet abban, hogy a zöldek presztízse némiképp erősödjön és a társadalom ne csak mint proteszt-mozgalom tekintsen tevékenységükre. Feladatukat azonban nehezíti a tapasztalathiány, hiszen nincs követhető mintájuk a társadalmi egyeztetésben történő részvétel jellegéről, a hatáskörök, érdekek pontos lehatárolásáról. 2000-2003 között ugyan zajlott egy Európai Bizottság által szervezett „NGO Dialog” elnevezésű, hét alkalomból álló sorozat, amelyen kelet-közép-európai környezetvédelmi civil szervezetek vettek részt. A találkozók, workshopok, konferenciák során az Európai Unióban megszokott egyeztetési-döntéshozatali folyamatokról tartottak előadásokat szakértők, azonban ez a fórum a csatlakozást követően megszűnt.

A közösségi részvétel a jogállamiság egyik lényegi ismérve. A demokrácia aktív polgárokat feltételez, akik a közügyekben tájékozódnak, illetve részt akarnak venni azok intézésében. Az EU elvárja, hogy tagállamaik érvényesítsék az európai kormányzásról szóló, Európai Bizottság (EB) által 2001-ben kiadott ún. *Fehér Könyv*ben foglalt meghatározó elveket (nyitottság, civil szervezetek bevonása és kiemelt szerepe a konzultációs folyamatokban, számonkérhetőség, hatékonyság, koherencia). A Fehér Könyv leszögezi: nincs semmilyen ellentmondás a széles körű konzultáció és a képviselők demokratikus részvételének között. A jó kormányzás feltétele, hogy hatékony kom-

munikációt alakítsanak ki az érdekeltekkel, és a civil szervezeteknek fontos szerepe van abban, hogy a polgárok érdekeit közvetítsék. Különösen a nagy hiányosságokat felmutató újonnan csatlakozott országokban szükséges segíteni a civil szervezetekkel való konzultációs kultúra kialakítását.<sup>1</sup>

A társadalmi párbeszéd kialakítására tehát az Európai Unió kiemelt figyelmet fordít (partnerség és szubszidiaritás elve) és jogszabályi kötelezettsége a Magyar Kormánynak is. A civil szervezetek bevonását a társadalmi folyamatokba az 1996. évi XXI. és az azt módosító 2004. évi LXXV. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, az 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről, a 258/2004. (IX. 16.) Korm. rendelet a megyei (fővárosi) közigazgatási hivataloknak a kistérségi fejlesztési tanácsok és a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács létrehozásával és a térségi fejlesztési tanács átalakulásával kapcsolatos feladatairól, a megalakulással és átalakulással kapcsolatos eljárás rendjéről, továbbá az egyeztető fórumok létrejöttének és működésének szabályairól, valamint a jogszabálynak nem minősülő, a Szociális és Munkügyi Minisztérium által kidolgozás alatt álló Civil Cselekvési Terv és egyéb kormányzati civil stratégiák tartalmazzák.

A civilek nem ítélik meg egyértelműen pozitívan a 2004-es európai uniós csatlakozást: pénzügyileg légtüres térbe kerültek, hiszen a közösségi pénzek az eleve forráshiányos civil szervezetek számára különböző adminisztratív okok miatt nehezen lehívhatók, miközben a nemzeti támogatások és a magánalapítványok adományai az uniós forrásokra hivatkozva csökkentek.

## **HÁLÓZATOSODÁS**

A Dél-Dunántúlon – hasonlóan Magyarországon egyéb régióhoz – nehézkesen indult a civil szervezetek hálózatosodása, jelenleg is komoly kommunikációs hiányosságokkal küzd a rendszer annak ellenére, hogy számos kezdeményezés történt együttműködések kialakítására. A régióban a környezetvédők álltak a kezdeményezések élére, aktívan igyekeztek összefogni az egyéb területeken tevékenykedő szervezetekkel. Más európai országokhoz hasonlóan nálunk is főként az „issue-politizálás” jellemző a zöldek tevékenységére, leginkább kampányszerűen vesznek részt a közéletben, a beruházásokat elbíráló döntéshozatali rendszer anomáliáit ismerve sokszor csak a tiltakozásra van esélyük.

1997 óta működik Pécsen a Magyarország 19 megyéjében jelen lévő *KÖTHÁLÓ* (Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózata), amely a lakosság környezeti ügyekkel kapcsolatos problémáit intézi. A *KÖTHÁLÓ*-t Baranya megyében a Pécsi Zöld Kör képviseli, melynek elnöke, Dr. Pánovics Attila ismert szereplője a zöld közéletnek.

Egységes ernyőszervezet nem létezik, nincs olyan civil szerveződés, amely regionális szinten fogná össze a környezetvédelemmel, ökológiával foglalkozó kezdeményezéseket. A Zengőre, majd a Tubesre tervezett lokátor ügye volt az első olyan

<sup>1</sup> Oprics Judit (szerk.) Társadalmi Egyeztetési Eljárási Normarendszere. Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány, 2007.

nagyszabású akció, amely elindított valamiféle magasabb szinten folyó párbeszédet, hálózatot, de a regionális szint ebben az esetben is inkább Pécsre és környékére korlátozódott. A NATO radarállomás elleni tiltakozó akciókba ugyan országos szervezetek is bekapcsolódtak (Védegyelet, Greenpeace), a regionális szint azonban kimaradt, hiszen a probléma földrajzi aspektusaiból és a helyi érdekek szerepének felértékelődéséből adódóan nem volt motivációjuk a régió egyéb zöld szervezeteinek a mozgósításra. A Tubes-ellenes nyilatkozatot országsszerte 36 szervezet írta alá, melyek között természetesen akadtak a dél-dunántúli régió egyéb megyéiből is támogatók.

### **A CIVIL EGYEZTETŐ FÓRUM (CEF)**

A dél-dunántúli regionális *Civil Egyeztető Fórum* (CEF) 2004 végétől folyamatosan működik, megalakulására a 2004-es területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvénymódosítás szerint november 10-én került sor. A fórumok létrehozása jogszabályi kötelezettség volt a *Regionális Fejlesztési Tanácsok* (RFT) számára, módosításra a jogalkotók szerint az egyre inkább erősödő feladat- és hatáskörrel rendelkező civil szféra és a tanácsok együttműködésének és szakmai kapcsolatrendszerének intézményesítése miatt volt szükség. Jelentkezni kezdetben *Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács* (DDRFT) elnökéhez intézett szándéknyilatkozat benyújtásával lehetett, amelyet a DDRFT és a Dél-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal bírált el. A integrálódni kívánó szervezetek később közvetlenül a CEF-hez adták be csatlakozási kérelmüket, önkéntes alapon. A felvételt nem lehet elutasítani, amennyiben a jelentkezők megfelelnek a következő alapkritériumoknak: regionális léptékben működnek és területfejlesztéssel, környezetvédelemmel, közösségfejlesztéssel, életmódjavítással, vagy kultúrafejlesztéssel foglalkoznak. Nyitottá vált tehát a lehetőség, hogy a tagok az érdekeltségükkel kapcsolatos, a civil szférát egyaránt érintő kérdéseket előzetesen megtárgyalják és közös álláspontjukat a CEF elnöke révén ismertessék az RFT ülésén, ezáltal befolyásolva annak döntéseit. A hivatalos okiratok megléte esetén a jelentkezés elfogadásáról a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács ad ki igazolást. A tagságra vonatkozó mandátum a kilépésig érvényes, a fórumon való részvétel önkéntes alapon történik, tanácskozáson való megjelenési kötelezettség nincs.

A CEF-ben kezdetben is már az ismertséggel, karakteres vezetővel rendelkező szervezetek vitték az ügyeket, újonnan alakult civil szervezet nem jelentkezett. 2006 nyara előtt a régió kistérségi, megyei és regionális szintjein működő CEF-ek között nagyon gyenge volt a kapcsolat, a 24 kistérségi CEF közül mindössze egy-kettőről volt információ megyénként. 2007. májusára 21 kistérségről volt már adat, 11 kistérségben – a személyes megkeresésnek és a folyamatos szakmai segítségnek köszönhetően – megindult a közös munka. A fórum alapvetően Pécs-központú, az üléseket is szinte kizárólag a baranyai megyeszékhelyen tartják (PZK iroda, Megyei Kulturális Központ, Regionális Fejlesztési Ügynökség iroda). Ez problémát okoz a más településen élő tagoknak, hiszen a beutazás költségekkel jár és időigényes, a munkatársak pedig szinte kivétel nélkül társadalmi munkában végzik civil feladatukat. A Pécsi Zöld Kör

két sikeres NCA pályázaton van túl 2006-2007-ben, melyek célja a területfejlesztési tanácsok mellett működő civil egyeztető fórumok megerősítése, a civil aktivitás fokozása, a hálózati kapcsolatok létrehozása volt. Általános tapasztalat, hogy a kistérségi civil szervezetek tudás- és erőforrás-bázis tekintetben nem eléggé fölkészültek ahhoz, hogy beleszóljanak a regionális tervezésbe, vagy részt vegyenek a döntéshozatali folyamat egészében, viszont fontos részei a struktúrának, hiszen legkisebb egységként közvetlenül tudják követni a helyi folyamatokat, részletesen ismerik a problémákat, lehetőségeket és gyorsabban tudnak reagálni a kihívásokra. Amíg azonban a regionális fórum fejlődik, újabb tagokkal bővül, addig a kezdeti lelkesedést követően – néhány kivételtől eltekintve – a megyei és kistérségi civil együttműködés megtorpant. A megyei fórumok létjogosultságát eleve többen megkérdőjelezzik, lévén, hogy a tagok a kistérségi és regionális szint között meg tudják találni a kapcsolatot (személyes ismertség révén), ráadásul a személyek sok esetben fedik egymást, tehát tagjai valamely kistérségi CEF-nek és képviselik szervezetüket a regionálisban is. Ami igazán hiteltelenné teszi a kistérségi CEF-eket – azon kívül, hogy lényegében nem működnek –, hogy pl. Somogy megyében négy fórumnak egyazon vezető áll az élén (aki tudtommal vállalkozó), s nem is történik semmi. Probléma, hogy a törvény ilyen esetekben sem ad pontos irányutatást. A dél-dunántúli regionális CEF havonta ülésezik, általában az RFT ülései előtt. Jelenleg húsz regisztrált taggal, rendszeresen részt vesz a Regionális Fejlesztési Tanács ülésein, véleményezi a fejlesztési dokumentumokat. A fórum elnöke az, aki igyekszik közvetíteni a kistérségi, megyei és a regionális fórum között többkevesebb sikerrel. Ennek legnépszerűbb módja az internet, ahol jelenleg egy közös levelezőlista működik, így minden, arra feliratkozott tag láthatja az emaileket. (<http://groups.google.com/group/ddregcef?hl=hu>) A legkomolyabb lehetőség az információáramlás meggyorsítására a régiós honlap, mely elősegíti a horizontális viszonyok kialakulását, előremozdítja a hálózatosodást ([www.ddrcf.hu](http://www.ddrcf.hu)), mivel mindhárom dél-dunántúli szintet összefogja. A fórum adminisztrációs feladatait a munkaszervezet, a Regionális Fejlesztési Ügynökség munkatársai látják el, ők tartják a kapcsolatot a CEF elnökével, és közvetítenek a RFT és egyéb kormányzati szervek felé.

A CEF tevékenységét Dr. Pánovics Attila jogász koordinálta két évig, aki azóta is orozslánrészt vállal a fórum munkájában. A tanácskozások eleinte a Pécsi Zöld Kör irodájában folytak, az ottani infrastruktúra segítségével tartották a kapcsolatot a tagokkal, levelező listát készítettek a CEF-tagok részére stb. 2006 ősze óta került előtérbe a kistérségi CEF-ek újjáélesztése, valamint a kistérségi, regionális és országos szintek közötti hálózatosodás elindítása. A fórum elnöki tisztségét 2006 végén Farkas Tamás humánökológus, a Misina Természet- és Állatvédő Egyesület elnöke vette át, az adminisztrációval kapcsolatos ügyeket jelenleg is ő viszi.

## **DDROP STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLAT (SKV) VÉLEMÉNYEZÉSI MUNKA**

A kutatás során a CEF-ben résztvevő zöld szervezetek vezetőivel készített interjúkból egyértelműen kiderült, hogy mind a kormányzati szereplők, mind a civilek tanulási folyamatként fogták fel a DDROP SKV véleményezési munkáját, a társadalmi egyeztetési folyamat működését. Ezt a civilek egyöntetűen pozitív tényezőként értékelik. Egyrészt azért, mert a véleményezési munka kapcsán nem merült fel komoly konfliktushelyzet, felkérés alapján tették meg javaslatukat, az „issue”-fellépésekre jellemző erős ipari-kereskedelmi lobbitevékenységet nem tapasztaltak. Másrészt nem volt velük szemben egyértelmű elvárás, hiszen a DDROP előkészítési, véleményezési munkálatait a közvélemény nem követte, az nem került a média előterébe sem. Ugyanakkor beszélünk kell az ún. „*kettős felelősség*” fogalmáról, amely az egész folyamatot végigkísérte. Ez azt jelenti, hogy a kormánynak viszonylag szűk határidőkkel kellett összeállítani a 2007-2013-as programozási periódusra vonatkozó operatív programokat és a hozzájuk tartozó SKV-kat, éppen ezért az anyagok kidolgozásával megbízott partnerek (BFH Európa Kft. és Respect Kft.) és a kapcsolattartásért felelős szervek (jelen esetben a Regionális Fejlesztési Ügynökség, Regionális Fejlesztési Tanács) is rendkívül szoros határidőket szabtak. Felmerült a kérdés, hogy a jogszabályban foglalt társadalmi párbeszéd/civil véleményezés kapcsán kiket, milyen szinten és milyen módszeres használatával szólítsanak meg úgy, hogy hasznos munkát végezzenek, de képesek legyenek egyúttal betartani a megadott határidőket is. Adott volt természetesen a regionális CEF felkérése, amely az addigi kis hatékonyságú működést követően ténylegesen a DDROP SKV véleményezési munkálatai kapcsán kezdett aktivizálódni, azonban már korábban, 2005 és 2006 folyamán is végeztek vizsgálatokat, készítettek SWOT analízist. Ilyenek voltak:

1. „Javaslatok és vélemény a Dél-dunántúli Régió helyzetelemzésének környezeti állapot fejezetéhez”,
2. Agrár- és vidékfejlesztés a kistérségi szinten,
3. Prioritások az oktatás és képzés területén,
4. Szociális- és időskorú-ellátás helyzetének elemzése,
5. Területfejlesztési stratégia.

A civilek részéről kezdetben is felmerült több más probléma, amelyeket a mai napig nem sikerült megoldani maradéktalanul. Az interjúkból kiderült, hogy a szakmai anyagok véleményezésénél szembesültek a megfelelő szakértelem és háttértudás hiányával. Igaz ugyan, hogy az eltelt években igyekeztek szakmailag is fejlődni és sok esetben külső szakértőket alkalmaztak – főként a környezet- és településfejlesztési kérdésekben. A CEF úgy próbálta meg ezt a problémát orvosolni, hogy az első véleményezésre szánt SKV változat átnévése után, Pánovics Attila elnök a tagokkal tartott megbeszélés során osztotta le az adott szervezet profiljához passzoló véleményezési feladatokat, de bárki hozzászólhatott más területhez is. Ez azért ment gördülékenyen, mert már működtek azok a regionális munka- és almunkacsoportok, amelyek a DDOP

helyzetelemzés kapcsán rendelkeztek valamennyi tapasztalattal és háttértudással. Az SKV-t készítő gazdasági társaságok és a *Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség* (DDRFÜ) munkatársainak közreműködésével 2006 nyarán és őszén ugyan több kistérségi workshop megtartására került sor a régióban, amelyeken az OP társadalmiasításának folyamatát mutatták be, bátorítva a civileket a részvételre. Éppen ez lehetett az egyik oka annak, hogy a DDROP SKV javaslatértékelési szakaszában a fórum tagjai az RFÜ-t egyfajta mediátori feladatokat ellátó aktornak tartották, holott a szervezetnek ekkor szintén csak véleményezési és javaslatértékelési lehetősége volt.

További gondokat okozott a kapacitáshiányból adódó késlekedés, azaz sok tagnak nem jutott ideje megfelelő módon áttekinteni az anyagokat, így a javaslatok megtételére sem került időben sor. Ez több esetben azért fordult elő, mert nem kapták meg időben a kidolgozóktól a szükséges információkat. A fórumot a civilek eleinte egyfajta panaszírodának tekintették, javaslatokat tettek ugyan, de nem az akut problémákra és sok esetben nem a realitás talaján állva. A környezetvédők voltak azok, akik megpróbálták a megfelelő mederbe terelni az együttműködést, összegyűjteni és kanalizálni a kezdeményezéseket. Olyan vélemény is elhangzott, hogy egyes civil vezetők és szakértők elfogultak, egyesek pártkötődésekkel rendelkeznek, mely megakadályozza őket a független állásfoglalásban. Az előbbieknél tükrében nem csoda, hogy kezdetben bizalmatlanul viselkedtek egymással a DDRFÜ és a CEF munkatársai, a tapogatózó lépések után azonban megindult a rendszeres, közös munka a felek között. Az interjúk során elhangzott, hogy kezdetben mindkét fél azt gondolta, a párbeszéd csupán egy formális aktus, sok jelentősége nincs. A civilek úgy érezték, hogy kötelezőnek, de némiképp feleslegesnek tartják részvételüket a kidolgozás alatt lévő vizsgálat véleményezési munkájában, mely 2006. június-december között zajlott. A közös munka során az SKV-t kidolgozók számára is világossá vált, hogy a civil partnerek javaslatai között számos megfontolandó van. Egy ízben felmerült az is, hogy a szlovák civilek mintájára bojkottálják a megbeszéléseket, kifejezve tiltakozásukat a hiányos tájékoztatás miatt, ezt azonban később elvetették. A CEF ülésekre való felkészülés során *a legfőbb kommunikációs csatorna az internet volt*, az anyagok emailen érkeztek, a javaslatterveket pedig szintén ennek felhasználásával vitatták meg. Kormányzati segítséget az NFÜ-től írott tájékoztató anyagok formájában kaptak esetenként, illetve internetes úton, azonban ezek az anyagok sokszor nem kerültek időben a tagokhoz. Iszonyú információáramlás indult meg a CEF felé, amelyet nem voltak képesek megfelelően kezelni az előbbieknél is említett kapacitáshiány miatt. Nagy segítséget jelentett volna, ha az érkező anyagokat valaki rendszerezte, valamiféle előszűrőként értékelte volna.

Végül két véleményezési kört és számos személyes egyeztetést követően született meg 2006. decemberére a végső DDROP SKV dokumentum, amelybe többé-kevésbé bekerültek a civilek véleményei is. Ők egyöntetűen állítják, hogy nyíltan elmondhatták ötleteiket, megtehették javaslataikat, azokat azonban nem integrálták maradéktalanul a végső anyagba, vagy több esetben nem az eredetivel azonos tartalommal. Olyan is előfordult, hogy egyes javaslatokat egyszerűen már elfogadtak, később azonban mégsem

szerepeltek a végső verzióban. Eleinte néhány kérdésben a civilek megfelelő szakértelem hiányában nem tudtak állást foglalni. Komolyabb vita a CEF-en belül a szennyvízkezeléssel, hulladékgazdálkodással, felhagyott lerakók rekultivációjával, közösségfejlesztéssel (egészségvédelem, prevenció és kistélepülések fejlesztési lehetőségei, település társadalmi fejlesztése – állampolgári aktivitás növelésének módszere), a civilek bevonásával, valamint a környezetpolitikával kapcsolatban alakult ki. Elsőként fontosnak tartották az alapvető fogalmak tisztázását, mindenekelőtt a fenntartható fejlődés értelmezését a különböző területek/szakpolitikák számára. A tanulási és a fejlődési folyamat részének tekintik azt a módszert, mely szerint először a nagy horderejű kérdésekben törekednek markáns álláspontok kialakítására, és amennyiben ez megtörtént, csak akkor foglalkozzanak a részletekkel. A hangadók itt is a környezetvédők voltak, leginkább 5-6 személy véleménye volt döntő jelentőségű (Pánovics Attila, Farkas Tamás, Baronek Jenő, Tóth Attila, Takács István, Bokor Béla/Bauer Nóra), de szinte minden tagtól érkeztek támogatott javaslatok. Ezeket közösen vitatták meg, a döntések és a végső javaslati anyag alapos tárgyalás után született meg.

A javaslatok 7 fő terület köré épültek:

1. Fogalmak pontos meghatározása: gazdasági növekedés, környezeti infrastruktúra, környezeti modell;
2. Közlekedésfejlesztés: közútfejlesztés, autópálya-nyomvonaltervek (pl. M9), vasútfejlesztés, tömegközlekedés-fejlesztés;
3. Környezetvédelem, környezetfejlesztés: megújuló energiaforrások, barnamezős beruházások;
4. Turizmus: regionális turisztikai potenciál erősítése, Dráva turisztikai hasznosításának jellege;
5. Közösségfejlesztés: közösségi programok szervezése, felnőttképzés, új társadalmi intézmények létrehozása a társadalmi párbeszéd erősítésének céljából;
6. Civil társadalom fejlesztése: oktatás – felnőttoktatás, civil képzések indítása, társadalmi kommunikáció elősegítése, családbarát munkahelyek létrehozása, esélyteremtő programok indítása;
7. Terület- és vidékfejlesztés: aprófalvak lakosság megtartó erejének növelése, Pécs belváros jövője, parkolási gondok megoldása, városrehabilitáció módszerei.

## **A CEF TAGJAI 2006. VÉGÉN**

### **Környezet- és természetvédelem**

- Dr. Pánovics Attila (Pécsi Zöld Kör)
- Farkas Tamás (Misina Természet- és Állatvédő Egyesület)
- Baronek Jenő (Dél-Dunántúli Regionális Természetbarát Szövetség)
- Ferling József (Zöld Gondolat Lovagrend Kht.)
- Imre Mária (Barcsi Környezetvédelmi Egyesület)
- Bakonyi János (Természetvédő Turisták Somogyért Egyesület)

### **Terület- és településfejlesztés:**

- Hegedűs István / Falusi Erika (Baranya Megyei Falugondnokok Egyesülete)
- Szilvássy István (Magyar Település- és Területfejlesztők Szövetsége)
- Tóth Attila (Dél-Pannon Vidékfejlesztő Egyesület)

### **Közösség és életmódfejlesztés, kultúra és esélyegyenlőség:**

- Takács István (Mernyéért, Egymásért Közhasznú Egyesület)
- Balázsovcics Attila (Új Esély Közhasznú Egyesület)
- Bokor Béla / Bauer Nóra (Baranyai Emberekért Szövetség)
- Szigetvári György (Kaposvár polgáraiért Egyesület)
- Dér Miklósné (Mentálhigiénés Műhely – Szekszárd)
- Dr. Kutasné dr. Bauer Margit (Alkony-Támasz Alapítvány)
- Bosznainé Horváth Mária (Bányai Panoráma Egyesület)
- Bogdán László (Khetanipe a Romák Összefogásáért Egyesület)

### **Területi megoszlás:**

- Baranya megye: 9 szervezet (Pécs, Barcs, Drávafok, Rózsafa, Magyarbóly)
- Somogy megye: 4 szervezet (Kaposvár, Mernye)
- Tolna megye: 3 szervezet (Szekszárd, Dombóvár)
- Budapest: 1 szervezet.

A PZK 2-3 havonta részt vesz a „regkoordok” (regionális koordinátorok) megbeszélésén, amelyen minden régióból egy-egy zöld szervezet képviselteti magát. Példaként a nyugat-magyarországi régiót szokták emlegetni, ahol megvalósult egy olyan partnering rendszer, amely mentén rugalmasabb politikai és szakmai döntéshozatali mechanizmusok érvényesülhetnek a civil szervezetek bevonásával. A CEF eddigi legnagyobb sikere a régió génmódosított-élelmiszer mentessé nyilvánítása volt. Ezen kívül véleményezték a DDROP alapját jelentő regionális helyzetelemzést,<sup>2</sup> majd magát a ROP-ot és az SKV-t is. Ezek alapját is a PZK által kidolgozott javaslatok jelentették. Amióta napirenden szerepel a DDAT (a 2007-2008-as évi nagyprojektekre vonatkozó Akciótervek) kidolgozása, valamint az első pályázati konstrukciók megjelenése, a CEF a Tanács üléseit megelőzően, rendszeresen (és egyre hosszabban) ülésezik.

A CEF vezetői úgy érezték, hogy az SKV egyelőre mindössze egy kipipálandó feladat, komolyabb jelentősége nincsen. A DDROP monitoringjánál viszont támaszkodni tudnak majd rá, követelték is, hogy a CEF kapjon helyet/helyeket az OP Menedzsment és Monitoring Bizottságban.

---

<sup>2</sup> A 2005-ös regionális környezeti helyzetelemzés és a 2006-os stratégiai fejlesztési program környezetfejlesztési stratégia elkészítésében a Pécsi Tudományegyetem Földrajzi Intézetének munkatársai is részt vettek.

## **AKCIÓTERVEK (DDAT)**

2007 januárjában indult meg a dél-dunántúli nagyprojektek akcióterveinek társadalmosítása, melynek megszervezését a CEF a DDRFÚ munkatársaival közösen bonyolította le. A kistérségi véleményeket január 31-ig kellett elküldeni a CEF elnökéhez, a fórum május elejéig építette be ezeket saját javaslati csomagjába. Ezzel kapcsolatban két fontos elemet szükséges kiemelni, melyek az SKV esetében tapasztalt munkafolyamatoktól eltértek. Egyrészt az SKV véleményezéstől eltérően az Akcióterv már sok konkrétumot tartalmaz, melyekhez a civil szervezetek munkatársai érdemben hozzá tudtak szólni, javaslataik az általuk tapasztalt hiányosságok megoldására összpontosítottak. Másrészt a fórum kezdett ismertségre szert tenni, ennek következtében újabb tagokkal bővült a szervezet, ez pedig segített a feladatok leosztásában, az egyes munkafázisok esetén szükséges speciális tudás megteremtésében. Ez utóbbi leginkább a – parázs vitákat kiváltó – „kerékpáros közlekedés fejlesztése” pályázat akcióterve esetében (melynek szakértői véleményezését Arató Csongor készítette a Pécsi Túrakerékpáros és Környezetvédő Klub képviselőjében) és a hőerőmű biomassza blokkjának környezeti hatástanulmány-véleményezése kapcsán vált világossá. Ez előbbi volt az első olyan pályázat, melynél a CEF tagjai a kiírás mellett a konkrét támogatási összegeket is láthatták.

Az akciótervek véleményezésénél egy olyan probléma is előtérbe került, amely az SKV kapcsán még nem okozott fennakadást a munkában. Kiderült, hogy viszonylag nehéz a kistérségből érkező javaslatokat és a helyi adottságokhoz és szükségletekhez igazított igényeket regionális szinten kezelni és egységes CEF álláspontot kialakítani. Gondot okoz továbbá olyan prioritásokat meghatározni, valamint egységes értékelési kritériumrendszert alkotni, melyek a fenntarthatóságot tartják szem előtt, figyelembe veszik a kistérségi adottságokat, de regionális szinten értelmezhetőek. A fórum tagjai ezért már 2007. április 4-i tanácskozásukon felvetették, hogy más régiók akcióterveinek tanulmányozására lesz szükség a dél-dunántúli civil javaslat elkészítése kapcsán.

Az akcióterv esetében nyilvánvaló a fórum tagjainak fejlődése véleményformálás tekintetében, hiszen konkrét, tömör és a kiírásokhoz kapcsolódó témákban érkeztek javaslatok:

1. Fejlesztzeni az önrendelkezést, a részvételi demokráciát, a civil szférát erősítő prioritást és konkrét intézkedéseket. Példa lehetne erre az észak-alföldi AT-ben lefektetett 4.4-es konstrukció. A régiós civil szervezetek társadalmi szerepvállalásának növelése, együttműködéseinek megerősítése;
2. A közösségi településfejlesztés mellett a településszintű közösség-, és demokrácia-fejlesztés;
3. A DDAT túlságosan centralizált, azaz a helyi tudás hasznosítása, illetve a program helyi társadalmi/környezeti viszonyokhoz való adaptálási lehetősége nagyon gyenge. Mivel a fejlesztések jelentős része infrastrukturális jellegű, ezért érdemes a helyi gazdasági szféra fokozottabb bevonását előtérbe helyezni, ez természetesen új munkahelyeket is teremtene, melyek létrehozására, bővítésére szintén lehetne pályázni;

3. Fontos lenne minden projektet a régió civilszervezetei segítségével a fenntarthatóság szempontjából vizsgálni. Szükség esetén közös munkával – a partnerség elve alapján – környezeti szempontból jobbá lehet tenni a projektet. Ez összhangban lenne az EU négy közösségi politikai alapelvével: partnerség, esélyegyenlőség, nyilvánosság, fenntartható fejlődés. Erre modellként szolgál a Nyugat-Dunántúli Régió, ahol széles körű egyeztetés során a civil szervezetek egy saját pontozási rendszeren keresztül véleményezhetik a projekteket saját (környezeti, társadalmi, fenntarthatósági, lokálitási) szempontjaik szerint;
4. A biomassza-program támogatása. Problémát okoz, hogy a hazai zöld-áram (4,2% a teljes termelésben) 90%-a nagy biomassza-tüzelésű erőművekből származik. A Dél-dunántúli ROP egyik fontos prioritása lehetne a megújuló energiaforrások hasznosítása, ezen beruházások támogatása;
5. Területfejlesztés: a jelenlegi tervek a Duna-völgy komplex fejlesztéséről szólnak, melybe a Sió-völgy is beletartozna. Javasoljuk, hogy a magyarországi alsó Duna-szakasz jobb partjának térsége is kerüljön fel egy, a bács-, kiskunsági Homokhátság-hoz hasonló preferencia-listára, beleértve a teljes Sió-völgyet is.  
Látszik, hogy a társadalmi egyeztetési folyamatok rendszerét át kell gondolni, mert a célját formális egyeztetésekkel, szűk határidőkkel képtelenség megvalósítani – a Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány keretében több munkacsoport próbál jelenleg is a különféle szektorokban lefolytatandó társadalmi egyeztetések számára mintát kidolgozni. (TEEN)

### **TÁRSADALMI EGYEZTETÉS ELJÁRÁSI NORMARENDSZERE (TEEN) PROGRAM**

Az Európai Bizottság javaslata szerint területfejlesztési kérdések esetében szükség van egy független szervre, amely a partnerség minél hatékonyabb megvalósításáért felel, segítve a civil szervezetek lehetőségeit, mozgósítva a kapacitásukat, elsősorban a kistérségek szintjén, ahol – ellentétben a regionális szinttel – alig találni működő CEF-eket. A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei között – mely dokumentum kidolgozásában több mint 1500 civil szervezet vett részt 2006 őszén – első helyen szerepel a társadalmi részvétel eszközrendszerének innovációja. Ennek keretében a kormány:

- biztosítja a nyitott jogalkotás elvének érvényesüléséhez szükséges eljárás, szervezeti és technikai feltételeket, mindenekelőtt azon elektronikus csatornák működtetését és fejlesztését, amelyek a gyors és tömeges információ-áramlást, interakciót lehetővé teszik,
- igényli és segíti a közhatalmi döntéshozatal és a közigazgatás minden szintjén a civil együttműködések és civil érdekképviseletek megjelenését és működését.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> [http://www.osszefogas.nonprofit.hu/files/8/8/2/0/8820\\_teen.pdf](http://www.osszefogas.nonprofit.hu/files/8/8/2/0/8820_teen.pdf)

A régió belüli hatékonyabb működést és egységes fellépést elősegítő konkrét megbeszélések a Társadalmi Egyeztetés Eljárási Normarendszere (TEEN) Program keretén belül kezdődtek meg 2006 végétől. Olyan eljárási rendszer kialakításán dolgoznak, amely az állami döntésektől független, a civil szakértelemre támaszkodó, érvelő és konstruktív véleményeket kialakító civil szervezetekre alapoz. Az egyeztetések állami és civil szereplőitől is érkeztek visszajelzések arra vonatkozóan, hogy nem tudják beazonosítani a partnereiket, kik és honnan jöttek, mit képviselnek. Ezt a problémát kell elsőként megnevezni és orvosolni, hiszen alapvető szükséglete a civileknek, hogy átlátható, igazolható érdekeket és célokat képviseljenek, valamint véleményük komoly szakmai háttérrel feltételezzon. Céljuk egy olyan adatbázis létrehozása, amelyben a szakértőkön kívül a gazdaság és az állami szféra szereplői is részt vennének, így a jövőben nem lenne szükség hosszas keresgélésre bizonyos ügyek megvitatása, véleményezése esetén. Az adatbázisba lépés önkéntes alapon történne, magának a régiónak kellene megteremteni és biztosítani az alulról építkező partnerségi adatbázis színterét. Mivel a TEEN keretében a társadalmi egyeztetések célja a széles körű támogatottság megteremtése, ezért problémákat szül a civilek részvételének korlátozása. Amennyiben nincs elég idő- és humánkapacitás az előkészítésre, úgy nem is lehet szakszerű döntést várni; amíg nincs régió, addig a régiós szint segítsége is irreleváns, egyúttal nincs lehetőség a regionális egyeztetési mechanizmusok kialakítására sem. A TEEN ajánlása alapján a társadalmi egyeztetésre 12 hét állna rendelkezésre, az üléseket, találkozókat kötelező lenne dokumentálni és az ott elhangzottakat elérhetővé tenni mindenki számára.

A TEEN szerint a régiók nem fogják tudni allokálni az összes olyan témát, amelyben érintettek. Nincs olyan hivatalos szerv – pl. RFÜ – amely átfogóan tisztában lenne azzal, hogy éppen milyen folyamatok zajlanak. Gyakorlati tapasztalat, hogy azokban az ügyekben, ahol a regionális ügynökségekkel közösen szervezték az egyeztetési folyamatokat, ott partnerek voltak a régiók is, többek közt rengeteg érdekes anyagot feltöltve a kapcsolódó honlapokra. A honlapok látogatottsága azonban csak azután ugrott meg, hogy a fórumokon meghirdették az anyagok elérhetőségét. Problémaként jelentkezik a hatalmas információ többlet, hisz annyiféle honlap létezik, hogy azokat már nem lehet követni, így nem szabad kizárólagos módszerként az internetet, mint kommunikációs eszközt alkalmazni.

*A társadalmi egyeztetés munkafolyamatának hatékonysága is több feltétel megvalósulását feltételezi. A kommunikációhoz elengedhetetlen a nyilvánosság és a nyitott hozzáállás. Törekedni kell arra, hogy az egyeztetésben részt vevő partnerek tevékenysége strukturált és átlátható, az együttműködés pedig folyamatos legyen. Ha ez – külső körülmények megváltozása miatt – mégsem valósulna meg, akkor a felek reális és rugalmas helyzetértékelésére van szükség annak érdekében, hogy gyorsan és szakszerűen tudjanak reagálni. Az egyeztetések lezárultával mindkét fél érdekét szolgálja, hogy az egyeztetési folyamat utólag ellenőrizhető, vizsgálható legyen. A társadalmisítás*

során elkövetett „hibák” kiküszöbölésének legfontosabb eszköze egy komoly monitoring-rendszer felállítása és működtetése.

2006 decemberében készült egy vitaindító dokumentum,<sup>4</sup> mely az addigi tapasztalatokat és a megvalósított egyeztetési mechanizmusokat vizsgálja. Az anyag készítői mindkét oldal véleményét és meglátásait beleillesztették. Ezeket a tapasztalatokat a társadalmi egyeztetés sémáján mutatják be három lépésben:

1. *A civil és állami szervek működésének transzparenciája.* Az érintett feleknek tisztában kell lenniük azzal, milyen tevékenység folyik a partnernél, és követniük kell a másik munkájának folyamatát. Ismerniük kell, mely szervezetekhez fordulhatnak és mely szereplőket kereshetik meg bizonyos, civileket is érintő ügyekben. A gyakorlati tapasztalatok alapján nem mondható el egyik félről sem, hogy igyekeznének teljes egészében megjeleníteni a másik számára tevékenységüket, segítve ezzel a társadalmi együttműködést.
2. *A probléma azonosítása, a társadalmi egyeztetés kezdeményezése,* mely érdekében két folyamat generálhat társadalmi kooperációt: a kormányzat oldaláról kitűzött feladat, vagy a civil kezdeményezés. Mindkét esetben kiemelkedő fontosságú a megfelelő dokumentáció és nyilvántartás. A jelenlegi jogszabályok az esetek jelentős részében már konkrétan meghatározzák azokat a feladatokat, melyekben szükséges a társadalmisítás.
3. *A társadalmi egyeztetés megszervezése és az előkészületek.* Ezt a lépést több területre kell bontani: partnerek meghatározása, kommunikációs csatornák kiválasztása, egyeztetés formájának kiválasztása, forráskeresés, ütemezés.  
A tervezésnél legelőször is figyelembe kell venni, hogy mindennek az alapja a kezdeményezőök a megfelelő partnerek egymásra találása, hiszen csak így alakulhat ki érdemi egyeztetés. Magyarországon az ilyen irányú aktivitás meglehetősen alacsony, ezért törekedni kell arra, hogy a felek nyitottabbak legyenek. Sok esetben ezek a problémák odáig vezetnek, hogy egyoldalú egyeztetési folyamat alakul ki, mely az érintettek nélkül zajlik le.
4. *Az egyeztetés megvalósítása, a végrehajtás.* Kiemelt figyelemmel kell kísérni a nyilvánosság meglétét, az összes partner számára követhető egyeztetési mechanizmusokat szükséges létrehozni, melyeket létfontosságú megfelelő módon dokumentálni.
5. *A konszenzusos anyag létrejötte.* Itt már a döntéshozatali folyamat eredményéről beszélhetünk. Gyakorlatban ez igen sokszor érdemi változtatás nélkül történik, minimális egyeztetéssel. Vagy a civil kezdeményezések/javaslatok nem jutnak el a döntéshozókig, vagy a döntéshozók nem találhatnak megfelelő civileket, akik érintettek is a témában és érdemben, szakértőként tudnak velük kommunikálni.

---

<sup>4</sup> bővebben: Oprics Judit (szerk.) Elmélet és gyakorlat, elvi alapkövetelmények és gyakorlati problémák. Vitaindító anyag a Társadalmi Egyeztetések Eljárési Normarendszere program országos munkacsoportjának első üléséhez. NIOK Alapítvány, Budapest, 2006.

## **ÖSSZEGRÉS**

A környezetvédelmi ügyek eldöntésében a közösségi részvétel szempontjából rendkívül lényeges az, hogy a jogalkotó milyen információt és milyen ügyeket tekint egyáltalán környezetvédelminek, kiket ismer el a nyilvánosság tagjainak, illetve milyen szervezetet határoz meg olyanként, amelyeknek a közösségi részvételt biztosítaniuk kell. E kérdések tisztázására az utóbbi években került sor Magyarországon olyan újfajta kooperációk és kapcsolatrendszerek lehatárolásával, amelyek komoly tanulási-érési folyamatot feltételeznek, hiszen az állami és civil szféra együttműködése csak akkor tekinthető hatékonynak, amennyiben az minden érintett partner fejlődését, valamint a lakosság érdekeit is szolgálja. Az állandó, szoros együttműködés immár nem csupán ajánlás, hanem valós elvárás, enélkül a társadalmi partnerség nem valósítható meg a Brüsszel által elvárt, Nyugat-Európa sok országában meglévő hatékonysággal. A közösségi programok kidolgozásában és értékelésében való részvétel uniós követelményének eleget téve a hazai civil szervezetek egyrészt hatalmas lehetőséget kaptak véleményük érvényre juttatásában, másrészt átlépve az „alkalmi” kapcsolatok kialakításán, folyamatos jelleggel működő hálózatok létrehozásában váltak érdekeltté. Hogy mennyiben mérhető a társadalmi részvétel megléte, arra jelenleg nagyon nehéz választ adni, hiszen éppen csak elindultak a 2007-2013-as EU-programozási időszak operatív programjai. Ide vonatkozóan a 2002-ben kiadott, a környezeti demokrácia minőségével, a környezeti információhoz való hozzáférés lehetőségeivel foglalkozó TAI-kutatás záró jelentése a következőket állapította meg: *a társadalmi részvétel folyamatában gyakorta tisztázatlan a lakosságtól és a társadalmi szervezetektől érkező észrevételek, kifogások figyelembe vétele, beépítése a végső döntésbe. Törvényi garanciákra lenne szükség a tényleges konzultáció biztosítására, hogy a közösség részvétele több legyen egyszerű formaságnál.*<sup>5</sup>

Az uniós programokban való szerepvállalás manapság komoly szakértelmet feltételez. Ennek megteremtése olyan hosszadalmas folyamat, amely kizárólag akkor valósulhat meg, ha a mérvadó civilek finanszírozásának háttere megoldott. A civil-állami, civil-civil kapcsolati hálózatok megteremtése azért is fontos, mert az EU-s csatlakozás ugyan soha nem látott volumenű forrásokat nyitott meg, ezek lehívása azonban komoly nehézségekbe ütközik, amelynek csupán egyik problémás eleme az önrész előteremtése, sok esetben a megvalósítani kívánt projekttervekkel, a megvalósítás ütemével és szakmai hátterével is alapvető gondok vannak. Mind az európai uniós, mind az állami döntéshozók és nem utolsósorban a civil szféra oldaláról is fontos tehát a társadalmi részvétel megteremtésével, kiszélesítéssel kapcsolatos szakmai fejlődés, a kompetenciák lehatárolása, az együttműködések szorosabbra fűzése.

<sup>5</sup> F. Nagy Zsuzsa – Fülöp Sándor – Móra Veronika 2002. 84.

## **FELHASZNÁLT IRODALOM**

- F. Nagy Zsuzsa – Fülöp Sándor – Móra Veronika: *A környezeti demokrácia megvalósulása Magyarországon*. Environmental Partnership, Typoézis Kft., 2002.
- Farkas István – Gerencsér Balázs – Kalas György – Oprics Judit (szerk.): *Társadalmi Egyeztetés Eljárási Normarendszere*. Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány, 2006.
- Fonyó Attila – Tomay Kyra: A magyarországi zöld szervezetek a politikai döntéshozatalban. In: *Kötő-jelek 2006*. (szerk.) Némedi Dénes-Szabadi Vera. ELTE TáTK. Budapest, 2007.
- Juhász Gabriella (szerk.): *Civil szervezetek és az EU-csatlakozás*. Ökotárs Alapítvány, Budapest, 2000.
- Lányi András: *A szag nyomában. Környezeti konfliktusok és a helyi társadalom*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- Oprics Judit (szerk.) *Elmélet és gyakorlat, elvi alapkövetelmények és gyakorlati problémák*. Vitaindító anyag a Társadalmi Egyeztetések Eljárási Normarendszere program országos munkacsoportjának első üléséhez. NIOK Alapítvány, Budapest, 2006.

