

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM

Társadalmi részvételi eszközök értékelése
környezeti ügyekben

A népszavazás és a közmeghallgatás értékelése hulladékos ügyekben a
résztevők szemszögéből

Ph.D. értekezés

Kiss Gabriella Katalin

Budapest, 2013

Kiss Gabriella Katalin

Társadalmi részvételi eszközök értékelése környezeti ügyekben

Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék

Témavezető:
Dr. Pataki György
Egyetemi docens

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM

Gazdálkodástani Doktori Iskola

Kiss Gabriella Katalin

Társadalmi részvételi eszközök értékelése
környezeti ügyekben

A népszavazás és a közmeghallgatás értékelése hulladékos ügyekben a
résztevők szemszögéből

Ph.D. értekezés

Budapest, 2013

Köszönetnyilvánítás

Legelőször is a Családomnak köszönöm, akik bátorítottak, segítettek és elviseltek. Legfőképpen gyerekeimnek, Bálintnak és Virágnak, akik türelemmel viselték, hogy csak dolgozom és dolgozom. Köszönöm Anyukámnak a sok-sok év támogatását, a „rugdosást” és a példamutatását. Köszönöm Endinek és Erzsinek a rengeteg segítségét.

Ez a dolgozat egy közös munka eredménye, bár szerzőként csak az én nevem szerepel, nagyon sokan járultak hozzá ahhoz, hogy elkészüljön. Ebben a munkában legnagyobb részt konzulensem, Pataki György vállalt, és én úgy érzem, rengeteg munkája fekszik neki is ebben a műben. Sok-sok kritika és beszélgetés van mögöttünk. Köszönöm az összes erőfeszítést és a közös munkára áldozott idejét.

Köszönöm a Corvinus Egyetem Környezetgazdaságtan Tanszékének, hogy annyi éven át befogadott és mindvégig támogatta munkámat, és különösen Kerekes Sándornak, hiszen az ő személyes „ráhatásának” köszönhetem, hogy a kutatói pályára léptem, és ennek a pályának a kezdetén sokáig egyengette utamat.

Köszönöm Szántó Richárdnak és Király Gábornak a tervezetemhez nyújtott észrevételeiket.

A munkából Babatiné Zsuzsa is oroszlánrészt vállalt az interjúk gépelésével, ezért nagyon hálás vagyok neki.

Köszönöm a Páriaknak, akik rám áldozták szabadidejüket, megtiszteltek a bizalmukkal és kedvesen fogadták kutatói kíváncsiságomat. Külön szeretném megköszönni Gere Zoltánnak barátságos vendégszeretetét, ahányszor a faluban jártam, és bizalmát, amivel a falu ügyeibe beavatott. Hálás vagyok a menedékért és a vacsoráért, amit a hófogságom alatt kaptam.

Köszönöm Schlegl Timinek, barátomnak a lelkesedését az olvasásban, kódolásban valamint a személyes részvételt a terepi munkákban és a kitartó szurkolást. Nagyon jól esett.

Köszönöm Luda Szilvinek, hogy gondolt rám, amikor ösztöndíjra kellett pályázni a Támopban. És köszönöm a TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 projekt támogatását a tervezet elkészítéséhez, ami nélkül ez a munka nem jöhetett volna létre.

Tartalomjegyzék

1.	Bevezetés	4
2.	Társadalmi részvétel a környezeti döntésekben	8
2.1	Miért vegyen részt a társadalom a környezeti döntésekben?	10
2.1.1	A társadalmi részvétel elméletének legfontosabb megközelítései	13
2.1.2	Érvek a társadalmi részvétel mellett	26
2.1.3	A társadalmi részvétel problémái	28
2.2	Összegzés	30
3.	Hogyan vegyen részt a társadalom a környezeti döntésekben?	31
3.1	A részvétel szintjei	32
3.2	Mit nevezünk társadalmi részvételnek?	36
3.3	A részvételi folyamat értékelése	41
3.4	Összegzés	62
3.5	Részvételi eszközök	63
3.5.1	Ki vegyen részt a döntéshozatalban?	64
3.5.2	A részvételi eszközök típusai	67
3.5.3	A népszavazás	75
3.5.4	Közmeghallgatás	79
4.	A társadalmi részvétel tapasztalatai környezeti döntésekben Magyarországon	85
4.1	Jogi keretek	86
4.2	Szereplők	90
4.3	A részvétel szintjei a magyar gyakorlatban	93
4.3.1	Tájékoztatás	94
4.3.2	Konzultáció	96
4.3.3	Kompenzáció	96
4.3.4	Partnerség	98
4.3.5	Átadott döntési hatalom	101
4.3.6	Állampolgári ellenőrzés	103
4.4	Tapasztalatok a közösségi részvételre vonatkozóan	103
5.	Az empirikus kutatás háttere és módszertana	105
5.1	A témaválasztás indoklása és a kutatás kérdései	105
5.2	Az empirikus kutatás felépítése	109
5.2.1	A vizsgálat tárgyának meghatározása	110
5.2.2	Sajtófigyelés	111
5.2.3	Dokumentumok elemzése	112
5.2.4	Résztvevő megfigyelés	112

5.2.5	Félig strukturált interjúk	114
5.2.6	Fókuszcsoporth	116
5.3	A kvalitatív kutatás elemzésének módszere	118
5.3.1	Grounded Theory	118
5.3.2	A módszerválasztás indoklása	120
5.4	Megbízhatóság és érvényesség	121
5.5	A választott eset bemutatása	121
5.5.1	A település	121
5.5.2	A társadalmi részvétel tapasztalatai Páriban.....	122
5.5.3	A hulladékgazdálkodás helyzete a településen	124
5.5.4	A hulladéklerakó pontok létesítésének története, a konfliktus	124
6.	Az empirikus kutatás eredményei	129
6.1	A hulladékos problémák megjelenése az interjúkban	130
6.2	Hátrányos helyzetű csoportok megjelenése az interjúkban	138
6.3	Részvételi eszközök értékelése	145
6.3.1	A közmeghallgatás értékelése.....	146
6.3.2	A népszavazás megítélése.....	152
6.4	Más eszközök.....	165
6.5	Demokrácia.....	166
6.6	Döntés értékelése	171
6.7	A kérdés megfogalmazása	181
7.	Következtetések.....	183
8.	Irodalomjegyzék.....	187
1.	Melléklet	201
2.	Melléklet	202
3.	Melléklet	203
4.	Melléklet	204
5.	Melléklet	206
6.	Melléklet	207
7.	Melléklet	209

Ábrajegyzék

1. ábra A környezeti döntéshozatalban megvalósuló társadalmi részvétel elméletét meghatározó megközelítések	16
2. ábra Részvételi létra.....	33
3. ábra A részvétel fokozatai	34
4. ábra A részvételi csillag	35
5. ábra A társadalom bevonásának három típusa	39
6. ábra A részvételi folyamatok eltérő megközelítései a résztvevők elvárásai alapján	52
7. ábra Az részvételi eszközök tulajdonságai.....	70
8. ábra A kutatás lépései	109
9. ábra Az empirikus kutatás során alkalmazott adatgyűjtési módszerek.....	111
10. ábra A fontosabb események az időtengelyen.....	127
11. ábra Társadalmi részvétel a hulladékgyűjtési döntéshozatalban témájának meghatározó elemei az elemzésben.....	129
12. ábra A hulladékgyűjtési kódok rendszere	130
13. ábra Részvételi eszközök megjelenése az interjúkban.....	145
14. ábra A közmeghallgatással kapcsolatos témakörök.....	146
15. ábra A népszavazással kapcsolatos kódok rendszere.....	153
16. ábra A demokrácia témakörét megjelenítő kódok rendszere	167
17. ábra A döntést értékelő kódok rendszere az interjúkban.....	172
18. ábra A népszavazás és a döntés összefüggései a résztvevők véleménye alapján	179
19. ábra A kutatás eredményeinek legfontosabb elemei.....	185

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat A pluralizmus és a részvételi demokrácia elvei szerint meghatározott értékelési kritériumok	45
2. táblázat A részvételi döntéshozatali folyamat hat megközelítése.....	47
3. táblázat Részvételi eszközök és a társadalmi célok	57
4. táblázat A részvételi eszközök tipológiája	72
5. táblázat Páriban lezajlott népszavazások	123
6. táblázat A közmeghallgatás jellemzői a fókuszcsoport résztvevői szerint	150
7. táblázat A népszavazás jellemzői a fókuszcsoport résztvevői szerint	164

1. Bevezetés

Egy 2003-as kutatásban az Észak-kelet Pest megyei regionális hulladéklerakó körül kialakult környezeti konfliktust elemeztük (Baranyi et al., 2004), amely ráirányította figyelmemet a társadalmi részvételre. Ebben az ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) előcsatlakozási alapból finanszírozott programban a társadalmi elfogadottságot helyi népszavazással igazolták, amely vétőjogot adott a települések lakosainak a hulladéklerakó telepítésének ügyében. Az Észak-kelet Pest Megyei Regionális Hulladékgazdálkodási Programban 2002-2003-ban nyolc település népszavazáson elutasította a hulladéklerakó létesítését.¹ A kutatásaink során körüljártuk és elemeztük ezt az esetet. Akkor a környezeti konfliktusok kialakulása felől közelítettünk a témához. E kutatások során megfogalmazódott bennem egy akkor még megválaszolatlanul maradt kérdés, melyre jelen dolgozatban próbálok válaszokat keresni. A lakosság részvétele valóban a megfelelő módon zajlott-e abban az értelemben, hogy vajon a népszavazás, mint részvételi eszköz, alkalmas-e arra, hogy a helyi lakosok részvételét biztosítsa az aktuális környezeti/hulladékgazdálkodási döntésben?

Ennek a kérdésnek a továbbgondolására késztetett az is, hogy Szántó (2008c) eredményei szerint a magyarországi hulladékgazdálkodásban igen gyakran alkalmazták a népszavazást az elmúlt évtizedben. Éppen ezért a kutatási kérdéseim egyik része a hulladékgazdálkodásban alkalmazott népszavazások elemzésére irányul.

A népszavazás mellett az általam vizsgált másik eszköz a közmeghallgatás. Azért választottam az elemzés tárgyául ezt az eszközt is, mert Magyarországon és a nyugati democráciákban egyaránt a leggyakrabban alkalmazott részvételi eszköz. A közmeghallgatás esetében a mélyrehatóbb elemzés hiányára több szerző is felhívja a figyelmet (Webler–Renn, 1995 és Stern–Fineberg, 1996). A szakirodalomban mindkét eszköz alkalmazása ellentmondásokkal teli, azok teoretikus értékelése alapján.

Az eszközök eredményességére mutat a szakirodalom bizonyos tapasztalatokat. A közmeghallgatások esetében a lakossági ellenkezés megfogalmazása a döntéshozókat

¹ Erről részletesen lásd Kiss G, 2005

az elutasító döntés irányába terelheti (Rosener, 1981, Chess–Purcell, 1999), és a magyarországi tapasztalatok is azt mutatják, hogy a lakossági tiltakozás a telepítési döntések 40%-ában a megvalósítást megghiúsította (Szántó 2008c). Az irodalmi tapasztalatok alacsony száma miatt azonban indokoltnak látszik a kérdés mélyrehatóbb vizsgálata.

A nemzetközi szakirodalomban a részvételi folyamatok értékelésében megjelennek azok a nézőpontok, amelyek a folyamat eredményességét a résztvevők véleménye alapján értékelik (Tuler–Webler, 1999, Webler et al., 2001). Ezek a kutatások azon a meglátáson alapulnak, hogy egy részvételi folyamat akkor lehet sikeres, ha az abban résztvevők azt annak értékelik. Mások pedig arra hívják fel a figyelmet (Rowe et al., 2004), hogy egy részvételi eszköz hatékonyságát vizsgálva a finanszírozó véleménye nem hagyható figyelmen kívül.

Magyarországon arra még nem irányult kutatás, hogy az érintettek főként a lakosok, mennyire voltak elégedettek a társadalmi részvételi folyamattal, és azt utólag hogyan értékelték. A nemzetközi irodalomban ennek a két eszköznek (népszavazás és közmeghallgatás) a résztvevők által történő értékelésével sem foglalkoztak még a korábbiakban.

Mindezen előzmények alapján a doktori kutatásaim célja a népszavazás és a közmeghallgatás értékelése a Magyarországi hulladékgazdálkodási döntéshozatal gyakorlatában.

A céloom annak feltárása, hogy

1. a közmeghallgatás és a népszavazás mennyire hatékony eszköze a társadalmi részvételnek a résztvevők megítélése szerint,
2. hatással vannak-e ezek eredményei a döntésekre,
3. a résztvevők mennyire elégedettek a döntések eredményével, és magának a folyamatnak a minőségével.

Természetesen az, hogy a helyieknek joguk van részt venni a döntéshozatali folyamatban, nem kérdéses. De hogyan? A társadalmi részvétel szakirodalmának jelentős részét teszik ki a „hogyan” kérdéssel foglalkozó írások. Kiterjedt vita folyik arról, hogyan kell megválasztani a megfelelő részvételi eszközt egy adott környezeti döntés esetében. A különböző megközelítéseket és azok indokait akkor érthetjük meg, ha megvizsgáljuk, hogy a különböző megközelítések hogyan definiálják magát

a részvételi folyamatot, és miben látják annak lényegét. Az eltérő teoretikus háttér különböző gyakorlati következtetéseket eredményez. Ezért a dolgozatomban először bemutatom, milyen elméleti alapjai vannak a társadalmi részvételnek a környezeti döntésekben. Ezekből az elméleti megfontolásokból milyen érvek vezethetők le a társadalmi részvétel mellett és ellen is. Az elméletek megismerésére olyan szinten vállalkoztam, hogy ezek az érvek megérthetők és megismerhetők legyenek számomra.

A különböző elméleti gyökerekből táplálkozó szerzők a társadalmi részvételt is eltérően definiálják. Másként különítik el a részvételi folyamatokat a nem-részvételtől, más eszközöket tartanak alkalmasnak a valódi részvétel meghatározására, és másként határozzák meg, mi tekinthető „jó” részvételi folyamatnak. Ezért először tisztázom, a különböző részvétel meghatározásokat, majd a részvételi folyamatok értékelésére vonatkozó szakirodalom feltárása során bemutatom, milyen szempontok alapján értékelik a különböző szerzők a részvételi folyamatokat. Az értékelésről szóló írásokban az egyes részvételi technikák értékelésével is foglalkoznak, valamint az értékelés alapján ezek tipizálására vonatkozóan is többféle elképzelés létezik. Ezek áttekintése után, a szakirodalom alapján jellemzem a népszavazást és a közmeghallgatást, mint részvételi eszközöket. A nemzetközi tudományos eredmények áttekintését követően térek ki a társadalmi részvétel magyarországi helyzetére. A hazai szerzők munkái alapján bemutatom a részvételi létra különböző szintjeit a magyar gyakorlatban.

Az empirikus kutatást bemutató fejezetekben először a kutatás háttérét, a témaválasztás indoklását saját kutatási tapasztalataim és a szakirodalmi előzmények alapján mutatom be. Elhelyezem doktori kutatásaimat a szakirodalomban megjelenő tudományos vitában. Mindezek alapján fogalmazom meg a kutatási kérdéseket a közmeghallgatásra és a népszavazásra vonatkozóan egy hulladékgazdálkodási eset kapcsán.

Az empirikus kutatásomat egy kis faluban, Páriban végeztem, ahol 2012. március 25-én népszavazást tartottak két „hulladékgyűjtő pont” létesítéséről. Ennek a döntéshozatali folyamatnak a megismerése adta egy esettanulmány alapját, melyet különböző kvalitatív kutatási módszerekkel vizsgáltam. A terepmunka során feltártam az érintettek véleményét mind a népszavazásra, mind pedig annak kapcsán tartott közmeghallgatásokra vonatkozóan. Először a kutatás módszerét ismertetem, majd az eset kiválasztásának körülményeiről is írok. A kutatás eredményeinek

bemutatása során a kialakult elméletem egyes fejezeteit tárgyalom, érintve a hulladékgazdálkodás, a demokrácia témáját és részletesen feltárva a résztvevők értékelését a vizsgált népszavazásról és közmeghallgatásokról. Ezek alapján fogalmazom meg következtetéseimet a társadalmi részvételre vonatkozóan.

2. Társadalmi részvétel a környezeti döntésekben

A társadalmi részvétellel foglalkozó szakirodalom tartalmát tekintve kettősség figyelhető meg: az empirikus kutatások és az elméletépítő munkák kettőssége (Webler, 1999 és Reed, 2008). Az 1970-es évek eleje óta folyamatosan építkező tudományos diskurzus jelentős részét a gyakorlati esetek leírása és elemzése teszi ki, nagyrészt esettanulmány formájában. Látható célja ezeknek az esettanulmányoknak, hogy az empirikus tapasztalat alapján elvégezhető legyen az általánosítás, és valamely elméleti modell felépítése is. A tudományos vizsgálatok igyekeznek kapaszkodót is szolgáltatni a részvétel gyakorlati szakemberei számára (mediátorok, tervezők, hivatalnokok). Az elméletépítő munka és a részvételi gyakorlat között így létrejöhet egy fontos kölcsönhatás, párbeszéd (Webler, 1999). A tudományos írásokban megjelenik az az igény, hogy tartalmuk segíthesse a gyakorlati megvalósítás fejlesztését, minőségének javítását. Az empirikus kutatásokra támaszkodó írások formája nagyrészt esettanulmány, melyek kiterjednek a tervezés, a kockázatkommunikáció, a telepítés, környezeti konfliktusok területére, és környezeti ügyeket tekintve szintén nagyon szerteágazóak: a vízgazdálkodástól a hulladékgazdálkodáson át a biodiverzitás megőrzésén keresztül az erdőgazdálkodásig stb. terjednek. Az igen különböző háttérű esetek legtöbbször felvetik az elméleti általánosíthatóság és a módszertani érvényesség kérdését, melyre a szerzők sokszor nem adnak választ. A már említett konkrét gyakorlati kapaszkodót kézikönyvek sora szolgáltatja a társadalmi részvételi folyamatot szervezők számára, melyek útmutatók a társadalmi részvétel tervezéséhez és megvalósításához (pl. Wilcox, 1994, English et al., 1993 stb.).

A gyakorlati tapasztalatok tudományos értékelése azonban nem formál egységes elméleti háttérrel, és Webler (1999) kritikája szerint az egyes szerzők gyakran nem is igyekeznek felhasználni a meglévő elméleti kiindulópontokat sem. Az írások kisebb hányada ennek az elméleti háttérnek a felépítésén fáradozik. A részvételi irodalom igen szerteágazó elméleti gyökerekkel rendelkezik. A szerzők háttérét tekintve az interdiszciplinaritás jellemző, melynek egyaránt megvannak az előnyei és a hátrányai is. Egyrészt a téma sokféle nézőpontot és megközelítést egyesíthet, ami színesebbé teszi az elméletet, ám másrészt a különböző megközelítési módok gyakran elbeszélnek egymás mellett (Webler, 1999). A gyökerek a politikatudományba, a pszichológiába és a szociológiába nyúlnak. A szűkebb területek a

demokráciaelméletek, a kommunikációelméletek, a kockázatértékelés és a döntéselmélet, valamint a környezettudomány.

Az elméletépítés és a gyakorlati tapasztalatok azonban nagyon ritkán találkoznak össze. Kivétel ez alól pl. Renn et al., (1995a), Webler és szerzőtársainak munkái, köztük Webler (1995), Tuler–Webler (1999) és (Webler–Tuler, 2000), vagy Rowe–Frewer (1999), (2000) és (2004), valamint Kemp (1985). Ezek a szerzők az elméleti háttér felépítése mellett módszertanilag alapos empirikus kutatást is végeztek. Az elmélet tesztelését is elvégzik tehát valamilyen empirikus vizsgálat keretében (ezeknek a kutatásoknak eredményeiről a későbbiekben számolok be.)

Bár a társadalmi részvétel ama területével foglalkoztam, amelyek a környezeti döntéseket érintik, mégis az írásokban maga a környezeti nézőpont vagy a környezeti problémák megoldásának előtérbe kerülése ritkán tapasztalható. Természetesen vannak kivételek (pl. Raffensperger, 1998 és Brulle, 2002), de a szerzők nagy része a társadalmi részvétellel önmagában foglalkozik, a környezeti kérdések „csupán” a társadalmi részvétel körülményeiként merülnek fel. Ezért a magam részéről, bár környezeti döntésekről van szó, ezt a megközelítést túlságosan antropocentrikusnak, néhol szűklátókörűnek találtam. Ha azonban a fenntartható fejlődés fogalmát használjuk értelmezési keretként, akkor a környezeti ügyeknek a társadalmi kérdések mindössze az egyik, bár kiemelkedő aspektusa, amely önmagában nem oldja meg a környezeti problémákat. Megfordítva tehát a nézőpontot, a természeti környezet nemcsak egy szempont számomra, hanem a társadalmi döntéseknek kell szolgálniuk a környezeti értékek védelmét. Erre még a későbbiekben visszatérek.

A társadalmi részvétel szakirodalmának jelentős része foglalkozik olyan fejlesztési döntésekkel, amelyek az ún. fejlődő országokban valósulnak meg. Az ezeket a fejlesztéseket kísérő társadalmi részvételi folyamatokkal jelen dolgozatban nem foglalkoztam. A dolgozat keretei között az ún. fejlett országok működő demokráciáiban megvalósuló környezeti értékeket érintő döntésekkel kapcsolatos társadalmi részvételi folyamatokat vizsgálom.

A folyamatban részt vevő társadalmi szereplők megnevezésére a szövegkörnyezettől függően különböző elnevezéseket használnak: pl. állampolgárok (citizens), laikusok (laypeople) vagy az érintett csoportok (affected parties), érintettek (stakeholders). Ezek között a kifejezések között a dolgozatban csak annyiban teszek különbséget,

hogy elkülönítem az egyéneket (állampolgárok, érintettek) az egységes érdekeket képviselő csoportoktól (érdekcsoportok), amikor a társadalomról vagy a helyi közösségről beszélünk, akkor az mindkét típust magában foglalja.

2.1 Miért vegyen részt a társadalom a környezeti döntésekben?

A korábbi kutatásaim területe, mint azt már a bevezetőben is említettem, a magyarországi hulladékgazdálkodás volt. Az elmúlt két évtizedben a hulladékgazdálkodási infrastruktúra fejlesztésében jelentős változások történtek. Ennek a fejlődésnek köszönhetően bezárásra kerültek azok a hulladéklerakók, amelyek a jogszabályoknak nem felelnek meg és amelyek mind a természeti környezetre, mind pedig az emberi egészségre nézve kockázatokat hordoztak magukban. Minthogy az infrastruktúra múltbeli helyzetét a hulladéklerakók uralták, ezért a fejlesztések elsődlegesen ezekre irányultak. A hulladéklerakók regionális rendszere kiépítésének célja a természeti elemek szennyezésének minimalizálása és az emberi egészség hatékony védelme. Az infrastruktúra fejlesztése a méretgazdaságossági kritériumoknak is megfelelő méretű regionális rendszerek kiépítését tűzte ki célul (a fejlesztések és a méretgazdaságosság összefüggéseiről lásd Kerekes, 2002a,b és 2003). A környezetet terhelő létesítmények felszámolásáról és új, korszerű, mindenképpen kisebb környezeti kockázatokkal járó létesítmények építéséről van szó. Ebben a dolgozatban a társadalmi részvételi eszközök alkalmazásával fogok foglalkozni hulladékgazdálkodási telepítési döntésekben. Egészen pontosan a hazai gyakorlatban alkalmazott két leggyakrabban alkalmazott eszköz a közmeghallgatás és a népszavazás. Jelen dolgozatban elfogadom tényként, hogy a fejlesztések környezetileg kedvező eredményeket hoztak. Vizsgálatomban az Európai Unió által finanszírozott beruházásokról is lesz szó, annak vizsgálatával sem kívánok foglalkozni, hogy ezek a beruházások a gazdaságra ösztönzőleg hatottak-e, illetve hogy a hulladékkezelés során felmerülő költségek és hasznok hogyan alakultak (erről részletesen lásd Csutora, 2003). Azt tehát nem vizsgálom, hogy a megvalósuló környezeti infrastruktúra fejlesztése a környezet védelmét szolgálja, és milyen gazdasági hatásokkal bír. A vizsgálataim során ezeknek a beruházásoknak a társadalmi hatásai közül a részvételi eszközök megvalósításával kívánok foglalkozni. Mindez számomra abban a megközelítésben merül fel, hogy ha ezeket a

létesítményeket a fenntartható fejlődés szempontrendszerén át vizsgáljuk, akkor a társadalmi szempontok érvényesülnek-e, s ez hogyan érhető tetten az alkalmazott társadalmi részvételi eszközökben és döntéshozatalai folyamatokban. Ha a fenntartható fejlődés három pillérét tekintjük tehát (bár e hármas tagolást sokan kritizálják, lásd pl. Kiss, K. 2005), akkor a társadalmi kérdések közül jelen munkámban a részvételt ragadom meg a társadalmi pillér vizsgálatára. Kiindulópontom a társadalmi részvétel környezeti döntésekben való vizsgálatához a fenntartható fejlődés fogalma.²

A fenntarthatóság meghatározásában az ökológiai és gazdasági tényezők mellett a társadalmi kérdések is megjelennek, nevezhetjük ezt környezeti, gazdasági és társadalmi pillérnek, vagy akár célrendszernek, feltételeknek. Egy hulladéklerakó létesítése esetén például csak akkor fenntartható egy döntés, ha az nemcsak a környezet minőségét javítja, hanem a környéken élő lakosok is elfogadják az adott létesítményt saját környezetükben. S még akkor is, ha tudjuk, hogy össztársadalmi szinten a lerakó léte szükséges, nem zárjuk el a lehetőséget attól a kisebb csoporttól, akik a leginkább viselik a létesítmény káros hatásait, hogy dönthessenek a létesítés szükségességéről.

Tapasztalataim szerint a fenntartható fejlődés és a társadalmi részvétel két irányból kapcsolódik össze. Először arra kerestem példákat, hogy a fenntartható fejlődés eszméjében hol jelenik meg a társadalmi részvétel eszméje. A keresés közben (a Google Scholar keresőt használva) azonban leginkább olyan jellegű publikációkra bukkantam, amelyek a fenntartható fejlődés megvalósítását szolgáló programok esetén alkalmazták a részvételt eszközként. A fenntarthatóság fogalma, olyan társadalmi szerkezet kialakítását tűzi ki célul, amelyben az emberek részt vesznek az őket érintő kérdések megvitatásában és eldöntésében (Hopwood et al., 2005, Gladwin et al., 1995, Barbier, 1987). Ebben a megközelítésben a részvétel egy alapvető értéknek tekinthető. Emellett a fenntarthatósághoz vezető úton is alkalmazzák mint eszközt, egyrészt a tudomány és technológia kérdéseinek a társadalmi diskurzusban való megjelenítésében (Chilvers, 2010), másrészt a fenntarthatóság megvalósítását szolgáló tervek, cselekvési stratégiák kidolgozásában és megvalósításában (Macnaghten–Jacobs, 1997). Jelen dolgozat keretei között az

² A fenntartható fejlődés fogalmának meghatározására és annak kérdéseire jelen dolgozatban nem térek ki. Erről részletesen lásd Kiss K. (2005).

első megközelítéssel foglalkozunk érintőlegesen, mert a téma részletes tárgyalása nem tartozik jelen dolgozat céljai közé.

Már a fenntartható fejlődés Brundtland-i meghatározása is hangsúlyozza az emberi fejlődést, a részvételt a döntésekben és az egyenlő részesedést a hasznokból³. A társadalmi igazságosság kritikus része a fogalomnak, a környezeti és gazdasági tényezők mellett (Hopwood et al., 2005). A „Közös Jövőnk” jelentésben (Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. United Nations, 1987.) a fenntartható fejlődés egyik kritériuma, hogy a döntéshozatalban a gazdasági és természeti környezeti szempontokat integrálni kell, és emellett biztosítani a felelősséget a döntések következményeiért. A közös érdekek érvényre juttatását egyrészt törvényileg kell biztosítani, másrészt a közösség tudása és támogatása is szükséges mindehhez. Ezért van szükség a társadalmi részvételre a környezetet érintő kérdésekben⁴ (United Nations, 1987, 56. o.). A Jelentés azt is hangsúlyozza, hogy a részvételre azért is szükség van, hogy a különböző nézőpontokra fény derüljön. Ennek pedig az információk és a szakértelem biztosításán kell alapulnia⁵ (United Nations, 1987, 57. o.). Így az erőforrások használatában is annak a helyi közösségnek a véleményét kell meghallgatni, aki ezt az erőforrást óvja.

A fenntartható fejlődés történetében az 1991-es Természetvédelmi Világegyezményben is külön hangsúlyt kapnak a környezeti ügyek mellett a társadalmi témák is, többek között javasolja a társadalmi részvétel növelését a döntésekben (IUCN, 1991). A későbbi fenntartható fejlődés definíciókban a társadalmi rendszer alapvető céljai között jelenik meg a társadalmi részvétel (Barbier, 1987), és az emberi szabadság egyik elemeként határozzák meg azt (Viederman, 1994 idézi Gladwin et al., 1995).

Ennek a gondolatnak a kiteljesedése az Aarhusban 1998-ban megkötött nemzetközi egyezmény, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a

³ „Such equity would be aided by political systems that secure effective citizen participation in decision making and by greater democracy in international decision making.” United Nations, 1987, 16. o.

⁴ „The law alone cannot enforce the common interest. It principally needs community knowledge and support, which entails greater public participation in the decisions that affect the environment.” United Nations, 1987, 56.o

⁵ „Public inquiries and hearings on the development and environment impacts can help greatly in drawing attention to different points of view. Free access to relevant information and the availability of alternative sources of technical expertise can provide an informed basis for public discussion.” United Nations, 1987, 57.o.

nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról.⁶ Ennek preambulumban is hivatkoznak a fenntartható fejlődés eszméjére. Az Egyezmény kötelezővé teszi a társadalmi részvételt környezeti ügyekben és az információkhoz való hozzájutást is, ezzel megteremtve a jogi kereteket a társadalmi részvételhez, amelynek tartalma azonban a gyakorlatban nagyon különböző lehet.

A fenntartható fejlődés megközelítésében tehát a társadalmi részvétel olyan eszközként jelenik meg, amely létrehozhatja az összhangot a társadalom és a természeti környezet között. Az azonban nagy kérdés, hogy a természeti környezet szempontjából „jobb döntés” születik-e, ha a lakosság, a környezetvédő szervezetek, a kormányzat, a piaci szereplők és a tudósok közösen alakítják a döntéseket, hatékony lehet-e a tanácskozó döntéshozatal a természeti értékek védelme érdekében? A következőkben ezekre a kérdésekre is kitérek a társadalmi részvétel elméletének bemutatása során.

A társadalmi részvételhez nem csak a fenntartható fejlődésen keresztül vezet az út. A részvétel irodalmának meghatározó része a demokrácia- és kommunikációelméletekből építi fel a társadalmi részvétel elméletét.

2.1.1 A társadalmi részvétel elméletének legfontosabb megközelítései

A társadalmi részvétel elmélete alapvetően a demokráciaelméletekből eredeztethető. A demokrácia (a szó jelentése népuralom) a mai tömegtársadalmakban elsősorban képviseleti úton valósul meg a nemzetállamok méretei és összetettsége miatt.

A képviseleti demokráciában a hatalmi elit hozza a döntéseket, és elméletileg a választók számára pozitív összegű megoldásokat találnak (Sartori, 1999). A képviseleti demokráciákban a „nép” eltávolodott a hatalom gyakorlásától, amit az őket „képviseelő” professzionizálódott hatalmi elit valósít meg. Ez az eltávolodás azonban alááshatja magát a demokráciát, mivel a képviselet csupán a hatalmi elitek körforgását eredményezheti és a demokratikus uralom csak a hatalmi elitek versengésévé válik a kormányzás birtoklásáért. A „nép” pedig kiszorul a hatalomból, a politikai ügyek az átlagpolgárok számára távolinak és érthetetlennek tűnnek

⁶ Az Egyezményt a Magyar Kormány a 2001. évi LXXXI. törvényben hirdette ki.

(demokrácia deficit), ami politikai apátiához és passzivitáshoz vezet (Bogdanor, 2001). E jelenség megoldására különböző válaszok születtek. Ezek közül jelenleg legfontosabbak a demokrácia más modelljei, az állampolgári hatalomgyakorlás új intézményei, a racionális diskurzus elméletei. Mindezek célja a nép újbóli bevonása a hatalomba és a társadalom „repolitizálása” (Bogdanor, 2001 és Miller, 1995).

A demokráciaelméletben a képviseleti demokrácia mellett a demokráciának további modelljeit szokták megkülönböztetni a közvetlen, a részvételi és a deliberatív demokráciákat (Antal, 2009). A demokráciaelméletben és a demokrácia történetében a gyakorlatban is létezik a közvetlen demokrácia (direct democracy), amelyben képviselet nélkül, a nép közvetlenül gyakorolja a hatalmat. A döntéshozás eszköze ebben a rendszerben főleg a népszavazás. A közvetlen demokráciának a lakosság számára nézve jelentős korlátai vannak, a néhány száz fős népességnél nagyobb egység esetében sokak szerint nem kivitelezhető (Sartori, 1999).

A demokrácia másik fogalma a részvételi demokrácia (participatory democracy) és a deliberatív demokrácia (deliberative democracy), ahol a döntéshozás formája a tanácskozás. Az elmélet lényege, hogy felszámolja az elszigetelődést az egyének és az intézmények között. A részvétel fő funkciója a nevelés: egyrészt lélektanilag, másrészt a demokratikus készségek és eljárások elsajátításában (Lánczi, 2000).

A modern demokrácia elméletét megalapozó két gondolkodó Rousseau és Mill is a döntésekben való részvétel nevelő funkcióját hangsúlyozza (Pateman, 1970). Rousseau szerint a részvétel legfontosabb funkciója a nevelés, mivel ezáltal az egyének megtanulják elkülöníteni saját érdekeiket a közösség érdekeitől, és átlátják, hogy a kettő függ egymástól, de nem kell, hogy konfliktusban álljon egymással. Rousseau szerint a részvételi folyamatok öfenntartóak, mivel a készségek, amiket a részvétellel kiépítenek, alkalmassá teszik a polgárokat a további döntésekben való részvételre. A részvétel által Mill szerint az állampolgárok megtanulják figyelembe venni mások érdekeit és véleményét, és a közérdekről is elkezdnek gondolkodni saját individuális érdekeik mellett. A helyi szintű döntésekben való részvétellel pedig az emberek megtanulják kormányozni önmagukat, tulajdonképpen megtanulják a demokráciát (Pateman, 1970).

Mivel a közvetlen, a deliberatív és a részvételi demokrácia a jelenkori tömegtársadalmakban nem lehet kizárólagos forma a nemzetállamok méretei és pluralista volta miatt, a demokráciáról folyó vitában nem kérdéses a képviseleti demokrácia létjogosultsága, a társadalmi részvételi eszközök ennek kiegészítő

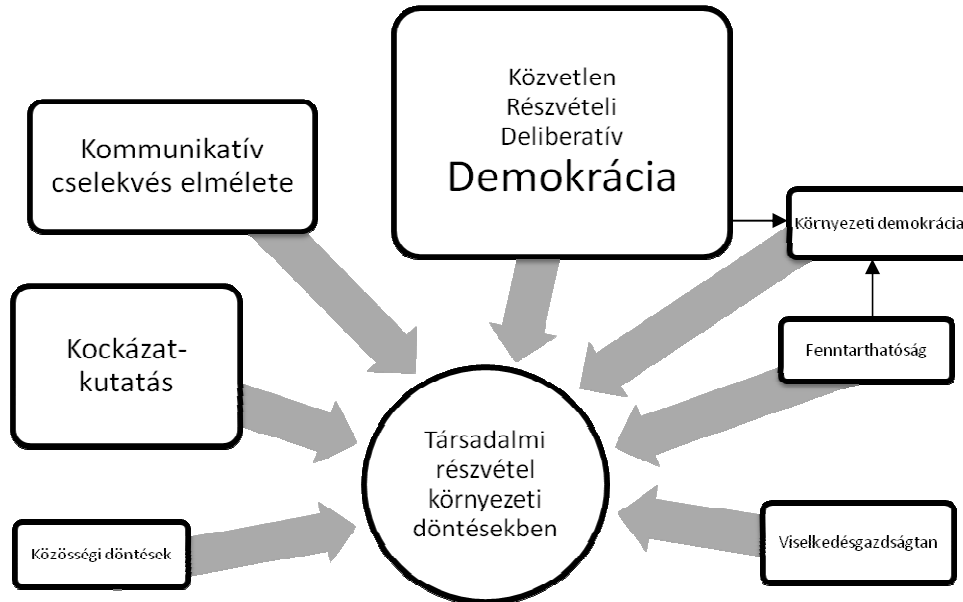
eszközei lehetnek, melyeknek célja az állampolgárok hatalmának visszajuttatása, az elit elszigetelődésének csökkentése és a demokrácia alapját jelentő politikai részvétel biztosítása, s mindezek által a demokrácia kiteljesítése (Pataki, 2007).

Tekintsük át felsorolásszerűen a demokráciaelméletekből következő érveket a társadalmi részvételi eszközök alkalmazása mellett (Webler–Renn, 1995 alapján):

- A társadalmi részvétel alkalmazása erősíti a demokráciát, mert a „népet” a hatalomhoz juttatja.
- A társadalmi részvétel által egyenlő jogok biztosíthatók a társadalom különböző tagjainak.
- A részvételi folyamat növelheti a tudást és javíthatja a megismerést a társadalomban.
- A tanácskozás segít megfogalmazni a kollektív akaratot.
- A folyamat egyenlő esélyeket biztosít mindenki számára, hogy a döntéseket befolyásolja.
- Az emberek úgy tanulják a demokráciát, ha részt vesznek benne.
- A részvétel gyakorlása az emberek személyes és szociális fejlődéséhez is hozzájárul.
- A részvétel gyakorlása által az emberek saját érdekeiket képesek lesznek megvédeni, képviselni.
- Az emberek legjobb bírái saját érdekeiknek.
- A legitim döntések meghozatalához szükség van a nyilvános diskurzus biztosítására.
- Demokráciában alanyi jog a vélemények kinyilvánítása.

A demokrácia elméletei mellett más tudományos elméletek is igazolják a társadalmi részvétel szükségességét a környezeti döntésekben. Ezeket a megközelítéseket foglalja össze az következő ábra.

1. ábra A környezeti döntéshozatalban megvalósuló társadalmi részvétel elméletét meghatározó megközelítések



A továbbiakban az ábrán látható elméleteket mutatom be.

A modern társadalom kritikájával foglalkozó német iskola, a kritikai társadalomelmélet egyik legfontosabb képviselője Jürgen Habermas, akinek munkáit a részvételi irodalom elméletében meghatározónak tartják és rendszeresen idézik (pl. Kemp, 1985, Webler, 1995). A mai társadalmak problémája Habermas szerint nemcsak a társadalom depolitizálása, hanem a politika tudományosodása is, amely a gyakorlati nyelvezetet is misztifikálja. Például a tervezési folyamatok professzionalizálódásával bevezetésre kerülnek olyan technikai szakkifejezések és meghatározások, bürokratikus és jogi eszközök, amelyek részleges, színlelt társadalmi részvételhez vezethetnek a tervezési folyamatok során. Ez legitimációs krízishez vezet. A valódi legitimitást Habermas szerint csak a társadalom repolitizálásával lehet elérni, olyan konszenzus létrehozásával, amelyhez diszkurzív folyamaton keresztül jutunk el (Kemp, 1985).

Habermas cselekvésemélete szerint akkor jöhet létre legitim döntés, ha azt mindenki elfogadja. Az uralommentes kommunikációval kialakított konszenzus a közérdek alapján jön létre, és így a különböző érdekek is összeegyeztethetők, melyben a meggyőzés érvekkel történik. Az ideális beszédhelyzet megteremtése biztosítja, hogy a döntéseket nem a pusztá hatalmi erőviszonyok határozzák meg. A viták arra is

szolgálnak, hogy a közösség tagjai tudatosítsák magukban, mit is akarnak elérni (Felkai, 2001).

Az elmélet egyik kulcsfogalma az ideális beszédhelyzet, melynek kritériumai biztosítják, hogy a létrejövő konszenzus általános érdekeket szolgál az egyéni érdekek helyett. Ezek a kritériumok a következők (Kemp, 1985):

1. Minden potenciális résztvevő egyenlő eséllyel kezdeményezheti és fenntarthatja a beszélgetést. Kérdéseket tehetnek fel, és válaszokat is adhatnak a beszélgetés közben.
2. Minden potenciális résztvevő egyenlő esélyt kap arra, hogy kifejezze az érzéseit, véleményét (attitudes, feelings, intentions), ez biztosítja, hogy semmilyen belső kényszer ne legyen a résztvevőkön, és megkívánja, hogy őszinték legyenek egymással és önmagukkal szemben.
3. Minden potenciális beszélő kapjon lehetőséget, hogy utasítson és ellenezzon, megengedjen és megtiltson érveket/vitákat (command and oppose, permit and forbid).
4. Minden résztvevőnek lehetősége van magyarázatokat és értelmezéseket adni, kritikákat megfogalmazni és javaslatokat tenni, így összességében minden vélemény megvitatásra kerülhet.

Az ideális beszédhelyzet Habermas szerint teljes mértékben nem valósítható meg a valóságban, a külső politikai és a belső pszichológiai kényszerek miatt, melyek a résztvevőkre nehezednek. Az ideális beszédhelyzet koncepciója azonban olyan mintát (normatív viszonyítási alapot) mutat a valódi beszédhelyzetekhez, amellyel azok erősségei és korlátai összemérhetők (Kemp, 1985).

A habermasi elmélet szerint tehát a diszkurzív folyamatok során olyan konszenzus alakul ki, amely a közérdeket szolgálja. Környezeti döntésekben azonban felmerül a kérdés, hogy ez a konszenzus vajon szolgálni fogja-e a természeti környezet védelmét, és a diskurzussal hozott döntés a környezeti értékeket képes-e megvédeni. Eckersley (1990) kritikája szerint a kritikai elmélet nem alkalmas a természeti értékek védelmére, mert az emberi megfontolásokon alapul, és ezért pl. az ember számára nem hasznos fajok védelmét nem tudja biztosítani (idézi Brulle, 2002). Bár a kritikai elméletben vannak olyan érvek, amelyek mellett szólnak, hogy a kritikai elmélet a természettel való bánásmódot etikai szempontnak tartja, Brulle (2002) azonban megállapítja, hogy mindezen érvek ellenére a diszkurzív etika nem biztosítja, hogy a természeti értékek védelme mellett fogunk dönteni. A habermasi

elmélet zöld kritikája szerint a nem emberi létezők és a jövő generációk nem tudják képviseltetni magukat a diskurzusban (Eckersley idézi Brulle, 2002). Habermas elmélete az ember-ember interakciókról szól, az ember-természet interakcióban csak a manipuláció és a kontroll jelenik meg (Dryzek, 1996). Eckersley szerint azonban az elővigyázatosság elvében bízhatunk, amely biztosíthatja a döntések nem-emberi létezőkre gyakorolt hatásának megfontolását (Eckersley idézi Brulle, 2002).

Bár Habermas diszkurzív etikáját, mint láttuk, kritikával illeték egyes zöld gondolkodók, a kommunikáció fontos szerepet tölt be a környezeti demokrácia elméletében is (Dryzek, 1996). A környezeti demokrácia is a kommunikatív racionalitásra épül, azonban a kommunikációt kiterjeszti az emberek közötti kapcsolatokon túlra, és a természeti jelekre is figyelmet fordít, bevonva ezzel a kommunikációs folyamatokba azokat a nem emberi létezőket is, amelyek verbális kommunikációra nem képesek (Dryzek, 1996). A kommunikációelmélet mellett a deliberatív demokráciát és a részvételi döntéshozatalt is a fenntarthatóság egyik fontos eszközének tekintik (Arias-Maldonado, 2007). Abban egyetértenek a környezeti demokrácia hívei, hogy a demokráciának az a formája, amely legjobban szolgálja a környezeti értékeket, a deliberatív demokrácia. Az ő nézőpontjukból nem a demokrácia elmélyítése a cél, hanem a környezeti demokrácia megvalósítása. A zöld demokrácia eszméje adaptálja a képviseleti és a deliberatív demokrácia intézményeit a környezeti problémák kezelése, és az emberi-természeti értékek védelme érdekében (Antal, 2009).

Arias-Maldonado (2007) a deliberatív demokrácia védelmében a következő zöld érveket hozza fel:

1. A zöld értékek könnyebben felszínre kerülnek a tanácskozási folyamat során.
2. A deliberatív demokrácia a hagyományosan elnyomott szereplők és vélemények egyesítését is lehetővé teszi.
3. A deliberatív demokrácia a legjobb intézményes eszköze a környezeti állampolgárság⁷ (ecological citizenship) kialakulásának.
4. A deliberatív demokrácia a legjobb eszköze a szakértői ítéletek és az állampolgári részvétel összehangolásának a döntéshozatali folyamatok során.

⁷ A környezeti állampolgárság fogalma: az egyén úgy tekinthető, mint az ökoszisztéma egy tagja, azokkal a következményekkel, hogy jogai és kötelezettségei vannak. Különösen, hogy felelősséggel tartozik fenntartani az ökológiai egységet és joga van egészséges környezetben élni.

Forrás

http://glossary.en.eea.europa.eu/terminology/concept_html?term=environmental%20citizenship

letöltve: 2012. március 13.

5. A tanácskozás a fenntarthatósági döntések legitimitásának és hatékonyságának növelését eredményezi.

Arias-Maldonado (2007) szerint nem várható el több a társadalmi részvételtől, mint amit az nyújtani tud, jelesen nem várható el tőle a társadalom környezetileg érzékeny tétele csak annyi, hogy környezetileg előnyösebb döntések szülessenek. A demokrácia nem fog elköteleződni a zöld értékek iránt, viszont a zöldek elköteleződhetnek a demokrácia iránt⁸.

A társadalmi részvétel irodalmának egyik meghatározó szegmense a kockázatkutatás területéről származik. Az egyik legtöbbet idézett szerző a stuttgarti Ortwin Renn, aki a kockázatelemzés felől közelít a részvétel kérdéseire. A kockázatkutatás megközelítésében a társadalmi részvételnek nagyon fontos szerep jut a kockázatok értékelésében és kezelésében. Az érintettek között folyó tanácskozási folyamat során ugyanis az eltérő kockázatpercepciók megvitatásra kerülhetnek. Az eltérő értékelések olyan új nézőpontokat hozhatnak be a vitába, amelyek a többi fél számára új információkat, tudást és értékeket közvetítenek. A társadalmi részvétel szerepe a környezeti kockázatok körül kialakuló konfliktusokban kiemelkedő szerepet játszik, hiszen a megfelelő részvétellel a konfliktusok enyhíthetők vagy kialakulásuk megelőzhető.

A kockázatkutatásban mára már elfogadottá vált az a nézet, hogy a kockázatok objektív és tényszerű értékelésére nincs lehetőség (technikai megközelítés), mivel a valóságról alkotott feltételezések különbözőek és a szakértők is szubjektívek (Faragó–Vári, 2002). A kockázatok értékelésében a technikai megközelítés (1) mellett létezik több más megközelítés is. A nemkívánatos következményeket és a hasznokat is számba vevő közgazdasági megközelítés (2), a pszichológiai megközelítés (3), amely szerint az egyes emberek szubjektíven elvárt kockázatként értékelik a kockázatok, amely a statisztikai adatokra, és a korábbi tapasztalatokra nem (vagy csak kis mértékben) épít, ehelyett például a kockázatok ismertsége és félelmetessége alapján értékelnek (Slovic, 1987 és Faragó–Vári, 2002). Ráadásul az emberek nemcsak saját egyéni észlelésükre hagyatkoznak a kockázat értékelésénél, hanem a társadalmi helyzetük, a csoporthoz tartozás, a kulturális környezetük is

⁸ „... environmentalism can only provide its commitment to democracy, not democracy's commitment to green values.” Arias-Maldonado, 2007, 246. o.

meghatározza a kockázatokról alkotott értékelésüket. Ezt vizsgálja a kockázatok szociológiai és antropológiai megközelítése (4), amelynek kockázatfogalmához a közös értékek, érdekek, tudás, hiedelmek, illetve világképek kapcsolódnak.

Renn (1992) szerint az átlagemberek kockázat megítélésben a következő tényezők játszanak szerepet:

- a várható halálozások száma;
- a katasztrófa bekövetkezésének lehetősége;
- a kockázat körülményei: pl. személyes ellenőrzés lehetősége, egyenlő elosztása a kockázatoknak és hasznoknak, felelős szervezet meghatározhatósága, a fenyegetettség és a következmények megítélése;
- a hiedelmek, amelyek a kockázat okait körülölelik.

Az emberek kockázatértékelése tehát multidimenzionális, és nem lehet lefordítani egyszerű valószínűségekre és következményekre.

Nemcsak a szakértők és az átlagemberek megítélése között van különbség, hanem a szakértők körén belül és a társadalom különböző csoportjai között is jelentős véleménykülönbségek lehetnek a környezeti kockázatok értékelését illetően. Ebből kifolyólag a környezeti döntésekben megjelenő eltérő kockázatpercepciók vitákhoz vagy más esetben konfliktusokhoz vezetnek. A konfliktus tulajdonképpen a felek közötti versengés céljaik elérése és érdekeik érvényesítése érdekében. Ennek okai különbözőek lehetnek (Faragó–Vári, 2002):

- információkonfliktusok: eltérő informáltság és az információk eltérő értékelése;
- a viszonyrendszer konfliktusai: felek között korábban kialakult viszonyok például a bizalomhiány;
- strukturális konfliktusok: hatalmi viszonyok, külső szabályok miatt;
- érdekkonfliktusok: érdekek vélt vagy valós ütközése;
- értékkonfliktusok: értékek vélt vagy valós különbözősége.

A konfliktusokat ezek közül az okok közül egyszerre több is jellemezheti. A konfliktusok feloldásának eszközét attól függően kell megválasztani, hogy a feltárt okok miben rejlenek pl. az információkonfliktus esetén elegendő a megfelelő és kétoldalú információáramlás biztosítása, míg érdekkonfliktusok esetén olyan diskurzust kell biztosítani a döntéshozatali folyamat legelejétől kezdve, amely az eltérő (és kevésbé változó) értékek elfogadását, mérlegelését teszi lehetővé.

A Faragó Klára és Vári Anna (eredetileg Faragó–Vári–Vecsenyi, 1990) által alkalmazott konfliktusfelosztáshoz hasonló Renn (1992) hármas tagolása is, amely a környezeti kockázatokról szóló vitáknak három szintjét különbözteti meg (Funtowitz–Ravetz és Rayner munkái alapján Renn, 1992 493.o.). Az első a tudás és a szakértelem szintje, ahol a vita technikai jellegű, és a szakértők között zajlik. A második, intézményi szinten a vita tárgyát már a kockázatok hasznai és költségei határozzák meg, és az intézményi megítélések és személyes tapasztalatok is szerepet játszanak. Ez a tapasztalat és a kompetencia szintje. A harmadik szint az értékeké és a világnézeteké. Amíg a konfliktusok harmadik szintjén, az értékekről és a fejlődés jövőbeli irányairól zajlik a vita, és amíg ezen a szinten nem alakul ki konszenzus vagy a konfliktusok feloldása, addig nem érdemes az alsóbb két szinten megoldásokat keresni. Könnyen belátható, hogy amíg világnézetek csapnak össze, és ezek ellentétben állnak egymással sem tényszerű adatokkal, sem gyakorlati tapasztalatokkal nem tudják a résztvevők meggyőzni egymást. Márpedig Renn (1992) szerint a környezeti kockázatok esetében a környezeti problémák elmélyülése, a technikai fejlődés ellentmondásai és a csökkenő bizalom az intézményekben előrevetíti, hogy a környezeti kockázatokról folytatott viták a harmadik szinten zajlanak, vagyis az értékek szintjén. A konfliktus szintje azt is meghatározza, hogy a vitában milyen érvek használatával lehet elérni, hogy a másik fél megváltoztassa a véleményét vagy a viselkedését. A tudományos eredmények hangsúlyozása az első szinten célravezető lehet, de a harmadik szinten már nem vezet eredményre, inkább a konfliktus elmélyülését eredményezheti (lásd feljebb Faragó–Vári, 2002).

A környezeti kérdések esetén nagy a tudományos bizonytalanság (vagyis az első szinten sincsen konszenzus), sokszor még azt sem tudjuk, hogy mi az, amit nem tudunk (Dietz–Stern, 1998). A második szintet, az intézményi szintet pedig bizalomhiány jellemzi. Mindezek alapján környezeti kockázatok kérdése már túllépett a technikai és intézményi szinteken, és az értékek szintjén folyik a küzdelem (Renn, 1992). Ha a konfliktusokat nem sikerül feloldani, akkor az további bizalomvesztést és frusztrációt fog eredményezni. Ezért van szükség olyan racionális diskurzusra, amely biztosítja ezeknek a vitáknak a megfelelő feltételeit. A racionális diskurzus jellemzőit Renn (1992) a következőkben fogalmazza meg (494.o.):

1. a résztvevők megegyeznek az eljárás szabályaiban,
2. a legújabb tudományos eredményekre alapozzák a tényállásokat,

3. a tényszerű bizonyítékokat a formális logika és az érvelés szabályai szerint közlik,
4. felfedik az értékeket és preferenciákat,
5. és méltányos megállapodásra törekszenek.

A racionális diskurzus feltételeit a megfelelő kockázatkommunikáció teremtheti meg. „A kockázatkommunikáció a környezeti és egészségügyi kockázatokról szóló információk céltudatos cseréje az érintett felek között”⁹ (Renn, 1992, 467.o). A kockázatkommunikáció célkitűzése először is az, hogy meggyőződjön róla, hogy minden résztvevő (befogadó) képes és hajlandó az információk befogadására és megértésére. Másodszor, hogy meggyőzze a hallgatóságot arról, hogy változtassa meg a véleményét és a viselkedését a szóban forgó kockázatokkal illetően. Harmadszor pedig, hogy megteremtse a racionális diskurzus feltételeit, aminek megfelelően minden érintett fél részt vehet egy hatékony és demokratikus konfliktus-megoldási folyamatban.

Mások is arra a következtetésre jutottak, hogy amikor a konfliktusokat multidimenzionalitás, az ügyek sürgős megoldásának kényszere, a tudományos bizonytalanság és az értékek konfliktusa jellemzi, a tudomány önmagában nem képes feloldani a konfliktust (Dietz–Stern, 1998). A tudománynak nemcsak a természeti rendszerek komplexitásával és bizonytalanságával kell szembenéznie, hanem az ügyek sürgősségével, a döntések következményeinek hatalmas felelősségével, az emberi értékekkel és a különböző álláspontokkal, ahogyan azt Funtowicz és Ravetz (1993) a poszt-normál tudományról írt elmélet-építő írásában megfogalmazza. A poszt-normál tudománynak ki kell lépnie a tudomány hagyományos (normál) szerepéből és a tudósoknak szembe kell néznie a jelenkor kihívásaival. Fel kell ismerni, hogy a tudomány nem képes kontrollálni a természeti folyamatokat, a bizonytalanságot, és kezelni kell a tudás hiányosságait is. Az adatokban levő bizonytalanság a következtetések bizonytalanságát is maga után vonja. A poszt-normál tudomány az etikai semlegesség illúziójával is fel kell hogy számoljon, és értelmeznie kell az érintettek körének bevonását is a tudományos elemzés folyamatába (Pataki–Takács-Sánta, 2004).

⁹ „Risk communication is defined as any purposeful exchange of information about health or environmental risks between interested parties.”

A bizalomhiány az állami szereplőkben és a vállalatokban környezeti ügyekben különös jelentőséggel bír, hiszen ezek a szereplők a múltban rengeteg hibás döntést hoztak, melyek következményei már láthatóak. Többek között ez a bizalomhiány az egyik akadály a fenntartható fejlődést elősegítő kormányzati programok helyi szintű megvalósításának is, hiszen az átlagpolgárok nem látják, hogy ezek az intézmények, amelyek a problémák előidézésében kulcsszerepet játszottak, most hogyan tudnák ezeket a problémákat megoldani (Macnaghten–Jacobs, 1997). Ezért kell kombinálni a tudományt a tanácskozással, és egy olyan elemző tanácskozó folyamatban (analytic-deliberative process) megvalósítani a döntéshozatalt, amely strukturált diskurzust alakít ki a tudósok, a döntéshozók és a különböző érintettek között (Dietz–Stern, 1998).

Az elemző tanácskozásban a cél, hogy a tudományos eredményeket és a társadalmi értékeket kiegyensúlyozottan tudják figyelembe venni és ötvözni. A folyamat kölcsönös és rekurzív, a szakértők és a laikusok párbeszédén alapul. Ahogy Kindler (1997) is írja, a ténykérdések és az értékkérdések szétválasztása gyakran lehetetlen (Kerekes–Kindler, 1997 298.o.). A tényekre vonatkozó nézetek alakítják az értékeinket és az értékek alakítják a tények értelmezését. Ez az oda-vissza hatás valósul meg az elemző tanácskozásban, amelyben kiegészíti egymást két megközelítés. Az elemzés biztosítja a technikai tudást és a legfrissebb tudományos eredmények felhasználását, a tanácskozás pedig növeli a kockázatok megértését és a megegyezés kialakítását. A tanácskozással létrejött döntésekben megvan a lehetősége annak, hogy finomítsák a probléma megfogalmazását, növeljék a tudást, meghatározzák az ellentmondásos elemzési technikák megfelelő használatát, tisztázzák az álláspontokat és elfogadhatóbbá tegyék a döntéseket (Stern–Fineberg, 1996). A folyamat eredménye a kockázatok meghatározása/jellemzése (risk characterization).

Az elemző tanácskozásról készült tanulmányt (Understanding Risk Report, Stern–Fineberg eds, 1996) és ezáltal a kockázatelemzést több fontos kritika érte. Raffensperger (1998) azt kifogásolja, hogy a kockázat kezelését az egyetlen módszerként tárgyalják a kockázatok esetében, s nem jelennek meg más megközelítések, mint például a kockázatok csökkentése, vagy azok megszüntetése azáltal, hogy a kockázatos tevékenységet beszüntetjük, vagy el sem kezdjük. Vagyis a döntéshozatali folyamat kiindulópontja a kockázatkezelés esetében, hogy elfogadják a kockázat létezését és a csökkentésére, vagy elkerülésére nem tesznek

kísérletet, hanem csupán a kezelésével foglalkoznak. A kritika leghangsúlyosabb része, hogy a kockázatkezelésben az elővigyázatosság elve (precautionary principle) nem kap megfelelő teret. Amíg a megelőzés elve azt mondja ki, hogy úgy cselekedjünk, hogy ne károsítsuk a természetet, addig a kockázatértékelés mérlegeli a károkat már a cselekvés előtt.

A döntésekben való részvétel a viselkedés-gazdaságtan (behavioural economics) megközelítésében érdekes szempontokat vet fel, mely a társadalmi részvétel egy újabb érvének is tekinthető (Király, 2012). Eszerint az ember alapvető fizikai-pszichológiai igénye, hogy saját létének körülményeit meghatározó dolgokról maga dönthessen. Kísérletekkel bizonyították, hogy mind az állatvilágban, mind pedig egyes emberi élethelyzetekben a döntési joggal rendelkező egyedek és alanyok életminősége fizikai és pszichológiai értelemben is javult. Az eredmények rámutattak, hogy az emberek életminőségét, sőt egészségi állapotát is jelentősen befolyásolta például annak mértéke, hogy a munkájukban mekkora döntési szabadsággal bírnak. Más kísérletek pedig azt látszanak igazolni, hogy az emberek sokkal nagyobbra értékelik azokat a döntéseket vagy javaslatokat, amelyek meghozatalában, sőt esetleg csak megfogalmazásában maguk is részt vehettek. A viselkedés-gazdaságtani megközelítésben tehát a döntés lehetősége alapvető emberi szükséglet. Amennyiben az emberek nem rendelkezhetnek kontrollal a saját életkörülményeiket meghatározó döntések felett, úgy (emberek és állatok egyaránt) passzívvá, sorsukba beletörődővé válnak (Király, 2012)

A racionális választás elmélete alapján (rational choice theory) az emberek elutasítják a részvételt a kollektív döntéshozásban. Egyrészt itt is érvényesül a potyautas viselkedés: miért vegyenek részt a döntéshozatalban, ha mások úgyis részt vesznek, és így is megszületik a jó döntés (Renn et al., 1995a). Másrészt a részvétel nem hatékony: a folyamat során elérhető hasznosság (az a mérték, amennyire a döntés hatással lesz az életükre) kisebb, mint magának a részvételnek a költsége (utazás, idő, tájékozódás) (Király, 2012). A racionális választás elmélete szerint az állampolgárok mind racionálisan viselkednek, és a döntéseikben mérlegelik a döntés által elérhető hasznosságot és a felmerülő költségeket is. Hasznosságot az jelent számukra, ha képviselik az érdekeiket, ha a döntést befolyásolni tudják, és ha a döntés eredménye kedvező hatással lesz az életükre. A választás költségeit az

informálódás költségei, a részvétel időigénye jelentik. Általában azonban az elérhető hasznok alacsonyabbak, mint a költségek, hiszen az egyénnek önmagában kicsi a hatása döntésekre, és a ráfordított idő és energia nem térül meg. Az emberek mégis részt vesznek vagy szavaznak, vagyis irracionálisan viselkednek (Johnson, 1999). Az irracionális magatartást az elmélet és a gyakorlat is többféleképpen magyarázza:

- Az emberek azért vesznek részt a döntéshozatalban, mert azt hiszik, hogy más nem fog, és ha mindenki otthon marad, nem lesz döntés. Minél inkább azt gondolják, hogy más nem képviseli az érdekeiket, és az ő részvételük haszna nem terjed ki másokra, annál inkább elkötelezik magukat.
- Jellemző nem-rationális válasz a potyautasságra, hogy az emberek nem egyéni hasznok és költségek, hanem társadalmi kényszerek és vágyak alapján döntenek, például a csoporthoz tartozás miatt (ha mindenki elmegy, ő sem akar kimaradni).
- Vannak, akik morális/altruista megfontolásból vesznek részt, pl. elkötelezettek a környezetvédelem iránt, vagy meg akarják óvni a közösséget a nagytőkés vállalatoktól. Az elköteleződésük nem egyéni érdeket követ, hanem magasabb értékeket.
- Egyesek kötelességtudatból mennek el, mert maga a részvétel által okozott haszon nagyobb, mint a döntés kimentéből várt haszon
- Kialakul a szolidaritás, ha már név szerint megismerik egymást a résztvevők, kialakul egy közös feladattudat. Azt már a részvétel kikristályosodásának nevezik, amikor a folyamat önfenntartó lesz, és az informális kapcsolatok erősödése révén kiteljesedik (Renn et al., 1995b).

Milyen eszközökkel befolyásolhatók a résztvevők?

- A folyamat során megnövelik az elérhető hasznokat, anyagi juttatást (kávét, pogácsát), vagy fizetést adnak a részvételért. Kompenzáció lehet már az is, ha az emberek elmondhatják a panaszaikat valamely állami tisztviselő ellen, illetve ha megkapják az adott téma hatásairól szóló tanulmányokat.
- A közösségi érdekeket fenyegető döntések hangsúlyozása előmozdíthatja a részvételt, csakúgy, mint az ügy közösségi vagy lakóközösségi problémaként történő beállítása.

- A részvétel erősítésére magasabb rendű értékek hangsúlyozásával megnyerhetők azok a személyek vagy csoportok, akik ez iránt elkötelezettek (pl. környezetvédelem).
- Ha már egyszer részt vettek, szerződést kötnek velük (pl. a fizetés fejében) azért, hogy a többi alkalomra is elmenjenek.
- Az utolsó lehetőség, amelyet a szervezők elérhetnek, hogy a potyautasság ne legyen választható alternatíva. Meggyőzik az embereket, hogy a személyes részvételük elengedhetetlen.

Mindezen elméleti érvelés mellett az empirikus tapasztalatok alapján is megfogalmaznak a kutatók különböző érveket, amelyek a társadalmi részvétel mellett szólnak. A következőkben ezek közül mutatok be néhányat.

2.1.2 Érvek a társadalmi részvétel mellett

A részvételi szakirodalomban sokat hivatkoznak Fiorino 1990-es cikkére, amelyben kifejti, hogy a demokraciailmélethez milyen elméleti kritériumok származtathatók a társadalmi részvételre vonatkozóan. Ebben az írásában Fiorino arra kérdésre is jól kidolgozott választ ad, miért vegyen részt a lakosság a környezeti döntésekben. Három érvet (a tartalmi, a normatív és az instrumentális érvet) fogalmaz meg erre vonatkozóan:

1. Tartalmi érv: A laikusok ítélete alapvetően más, mint a szakértőké. Másként látják az ügyeket, megoldásokat, kockázatokat. Érzékenyek a társadalmi és politikai értékekre. Így lehetővé teszi részvételük a bizonytalanság kezelését és a hibák korrigálását.
2. Normatív érv: A technokrata értékelés nem képes a demokratikus értékeket figyelembe venni. Figyelmen kívül hagyja az értékek sokszínűségét. A laikusok saját érdekeik legjobb bírái.
3. Instrumentális érv: A hatékony társadalmi részvétel a döntés legitimitását növeli, és jobb eredményekre vezet. Minél szélesebb körű a bevonás, annál több érdeket lehet integrálni, és annál kisebb a hibalehetőség. Az önhittség, amiben az intézmények szenvednek, tovább mélyülhet, ha kihagyják az embereket.

Fiorino három érve mellett a következő gyakorlatorientált megállapításokat is érdemes megfontolni:

4. A környezeti döntések sokféleképpen hatnak (multidimenzionalitás) az emberek számára fontos dolgokra. Minden döntésnek lehetnek vesztesei, akik úgy érzik, hogy az ő értékeit nem vették kellően figyelembe. (Dietz–Stern, 1998)
5. A környezeti döntések esetén nagy a tudományos bizonytalanság, sokszor még azt sem tudjuk, hogy mi az, amit nem tudunk (Dietz–Stern, 1998).
6. Az emberek különböző értékeket tartanak fontosnak, ezért azt is különbözőképpen értékelik, hogy az adott döntésnek milyen hatásai lesznek. (Dietz–Stern, 1998)
7. Az állam és a vállalatok a múltban rengeteg hibás döntést hoztak környezeti ügyekben, ezért bizalomhiány alakult ki mind az állami döntéshozók, mind a piaci szereplők felé környezeti ügyekben (Dietz–Stern, 1998).
8. Amíg nem születik döntés, az növeli a költségeket, vagyis ezekben az ügyekben általában sürgető a döntéshozatal (Dietz–Stern, 1998).
9. A szakértők és a laikusok értékes, de nagyon különböző nézőpontot képviselnek a kockázatokat tekintve (Beierle, 1999).
10. A döntések legitimitása növelhető, és a NIMBY elkerülhető (Beierle, 1999).
11. Növeli az állami intézmények érzékenységet és legitimitását (Webler–Renn, 1995).
12. Nagyobb hatékonysághoz vezet, mint a hagyományos döntéshozatali módok (Webler–Renn, 1995).
13. Megkönnyíti a döntések alkalmazását, és segíti a konfliktusok csökkentését vagy feloldását (Webler–Renn, 1995).
14. A részvétellel kiszélesíthető a döntésekért vállalt elkötelezettség és felelősség (English et al., 1993).
15. Növeli a közösség tudatot és az állampolgári elkötelezettséget (English et al., 1993).

A felsorolt érveket a tudományos elméletek is alátámasztják és a gyakorlati tapasztalatok is igazolják. De a társadalmi részvétel biztosításának vannak problémái is, amelyeket a következőkben tekintek át.

2.1.3 A társadalmi részvétel problémái

A társadalmi részvétel gyakorlatában még azok is látnak nehézségeket, ellentmondásokat, akik egyébként támogatják és szorgalmazzák megvalósítását. Webler és Renn (1995) a következő négy problémát fogalmazza meg a részvételt illetően:

1. A részvétel mint terápia: ha a részvételi folyamat lebonyolításakor már megszületett a döntés. Ebben az esetben a részvételi folyamat kiüresedik és formálissá degradálódik. Ennek további következménye az állami intézményekbe vetett bizalomhiány fokozódása, a lakosság frusztrációja, valamint a konfliktusok elmélyülése lehet.
2. Hiányos tudás: a társadalom tagjainak tudását és tapasztalatait nem veszik figyelembe. Ez adódhat a kormányzati szervek nem megfelelő hozzáállásából vagy a tudományos nézőpontok túlbecsüléséből.
3. Bizalmatlanság az állami intézményekben. A bizalom hiánya akadályozhatja a részvételt, amint azt már korábban is láttuk (pl. Macnaghten–Jacobs, 1997)
4. Egymással konfliktusban álló racionalitások: a tudomány korlátozott racionalitása és az átlagemberek társadalmi racionalitása közötti ellentmondás. A racionális döntéshozók a költségeket és hasznokat mérlegelik, ami alapján a lakosok túl technokratának tartják a döntést, míg a szakértők a lakosokat tartják irracionálisnak. (Lásd még Renn (1992) a konfliktusok különböző szintjeiről.)

Az alábbiakban összefoglalok néhányat a társadalmi részvétellel kapcsolatos fenntartások és kritikák közül:

- A társadalmi részvételi folyamat során a résztvevők a tudományos eredményeket nem hasznosítják, vagy nem veszik figyelembe (Beierle, 1999).
- Pszichológiai hatások miatt az egyes kockázatokat az emberek felül-, másokat alábecsülnek (Beierle, 1999).
- A megvalósítást érintő költségeket és hasznokat nem veszik figyelembe a döntéshozatal során, a döntés gyakorlati megvalósításában a költséghatékonyság sérül (Beierle, 1999).

- Túlzott mértékű társadalmi részvétel gazdaságilag nem hatékony folyamatot eredményez (Webler–Renn, 1995).
- A laikusok technikailag inkompetensek (Webler–Renn, 1995).
- A döntéshozatali folyamat nem méltányos a politikai érdekekkel szemben (Webler–Renn, 1995).
- A részvételi folyamat konfliktusokat és további elégedetlenséget gerjeszthet (Webler–Renn, 1995).
- A társadalmi részvétel többlet adminisztratív terhet ró a döntéshozatali folyamatra (Rosener, 1978).
- A társadalmi részvétel költséges és időigényes, megnöveli a döntéshozatali folyamat költségeit és időtartamát is (Rosener, 1978).
- A résztvevők nem reprezentálják a teljes lakosságot, egyes társadalmi csoportok kiszorulnak a részvételből így a méltányosság sérülhet, sőt előfordulhat, hogy szándékosan kizárnak olyan csoportokat, amelyek véleménye konfliktusokat szülhet (Beierle, 2002).
- Nincs garancia arra, hogy a döntéshozók elfogadják a részvételi folyamat eredményeit és a döntésekben figyelembe veszik a megfogalmazott véleményeket, ajánlásokat (Stern–Fineberg, 1996).
- Nincs garancia arra, hogy mindenkinek, aki részt vesz a részvételi folyamatokban a véleménye a végeredményben tükröződni fog (Stern–Fineberg, 1996).
- Ha a részvétel nem biztosítja az egyenlőséget és a hátrányos helyzetű csoportok s vélemények távol maradnak, azzal a fennálló rendszer megerősítését szolgálja, és nem tud elmozdulni egy igazságosabb döntéshozatal felé (Geczi, 2007).
- A társadalmi részvételi folyamatokban való részvételi jelentős időt, energiát és költségeket emészt fel az állampolgárok részéről, különösen akkor, ha hosszan elhúzódó folyamatról van szó. A sikertelennek megélt folyamatok az állampolgároknál növekvő frusztrációt eredményezhetnek (Boda–Jávor, 2011).
- A hivatalnokoknak felkészültnek és elkötelezettnek kell lennie a folyamatok iránt. A hivatali kultúrának sajátjává kell tennie a részvétel gondolatát és gyakorlatát (Hartz-Karp–Briand, 2009).

Ezeknek a kritikáknak egy részét több forrás is említi, mint például a folyamat idő és erőforrásigényét. A fentebb felsorolt problémák közül azonban van néhány, amely valójában a résztvevők hozzáállásától és a megvalósítás minőségétől függ.

2.2 Összegzés

A „Miért vegyen részt a társadalom a környezeti döntésekben?” kérdésre sokféle megközelítésben érkeznek a válaszok, de mégis összetalálkoznak. Az alapvető válasz az, hogy a demokrácia alapja a „nép” hatalma, a hatalom eszköze pedig a részvétel. Egyrészt politikai részvétel a képviselőválasztásban, másrészt az emberek életét érintő döntésekben. A modern képviseleti demokráciában a hatalomgyakorlás és a nép eltávolodtak egymástól, és a kormányzás is professzionalizálódott, ezért a népnek valahogyan vissza kell juttatni a hatalmat. Emellett a részvétel a tanulás eszköze is, mert az állampolgárok, ezáltal tanulják meg a demokráciát, a közügyekben és környezeti ügyekben is tájékozódnak. Nő a személyes tudásuk és a társadalmi tudás egyaránt. A döntéshozatal csak akkor lehet legitim, ha az valamilyen tanácskozás során születik meg, és az eltérő érdekek, nézőpontok, vélemények mind felszínre kerülhetnek. Ráadásul a környezeti ügyekben a döntések hatásai, kockázatai sem egyértelműek, mert a társadalom tagjai egymástól lényegesen eltérő kockázatértékeléssel rendelkeznek. Ezért szükség van a kockázatok elemzésére oly módon, hogy a tudományos eredmények megvitatásán túl a kockázatok egyéni és társadalmi csoportok általi értékelése is a vélemények közé kerüljön. Mivel környezeti kérdésekben legtöbbször az értékekről folynak a viták, ennek megfelelően kell kezelni a konfliktusokat is. Minél több értéket hozunk be a folyamatba, annál nagyobb lesz a tudás, nő az elfogadottság és a bizalom, és annál jobban megtanuljuk a demokráciát és tudjuk közösen kezelni a kockázatokat, vagy megegyezünk azok elkerülésében.

3. Hogyan vegyen részt a társadalom a környezeti döntésekben?

A korábbiakban áttekintettük, miért kell részt vennie az állampolgároknak a környezeti kérdéseket érintő döntéshozatali folyamatokban. A szakirodalomban ebben a kérdésben, mint láttuk, bár szerteágazóak az elméleti gyökerek, konszenzus van. Ugyanez nem mondható el azonban arról a vitáról, hogy a részvétel hogyan valósuljon meg a gyakorlatban. A részvétel mikéntjét egyik részről megfoghatjuk úgy is, hogy mitől lesz egy részvételi folyamat hatékony; másrészről pedig úgy, hogy mitől is részvétel a részvétel. Ha a hatékony részvételi folyamatot keressük, akkor azt a kérdést is fel kell tenni, hogy milyen részvételi technika alkalmazásával érhető az el, és annak mik a feltételei. Jelen fejezetben ezt a kérdéskört járjuk körül. Először megvizsgálom, hogyan különíthetjük el az egyes részvételi folyamatokat a nem részvételtől (vagy esetleg a részleges vagy színlelt részvételtől), majd azt követem nyomon, hogyan definiálható a hatékony vagy sikeres részvételi folyamat, és a gyakorlatban megvalósuló folyamatokat hogyan lehet értékelni.

A részvételi folyamatok meghatározásában először azokat az elméleti alapokat vizsgálom, amelyek segítségével elkülöníthetjük a valódi részvételi folyamatokat a részleges vagy színlelt folyamatoktól és a nem-részvételtől. Az elkülönítés legismertebb és leggyakrabban használt eszköze Arstein (1969) részvételi létrája. Ennek a koncepciónak, amely a hatalom kérdésén át mutatja be a részvételi folyamatot, szentelem a következő alfejezetet. Az elmélet azért érdemel kiemelt figyelmet, mert a társadalmi részvétel egyik meghatározó kérdésével foglalkozik, nevezetesen azzal, milyen következménye van annak, ha a társadalmat, vagyis annak tagjait hatalommal ruházzuk fel. Ebben a megközelítésben a társadalmi részvétel a „nép” hatalmát jelenti, vagyis a demokráciát.

Ezt követően azokat az elméleti meghatározásokat foglalom össze, amelyek a részvételi folyamatokat különböző megközelítésben definiálják, és különítik el a nem-részvételtől, ezek közül a hatalom, az információ és a diskurzus lesznek a legfontosabb kérdéskörök. A bemutatott definíciók után foglalkozunk a részvételi folyamatok értékelésével és megvizsgáljuk, hogy az eltérő definíciók alapján hogyan építhetők fel az értékelési módszertan kritériumai és hogyan értékelhetők a

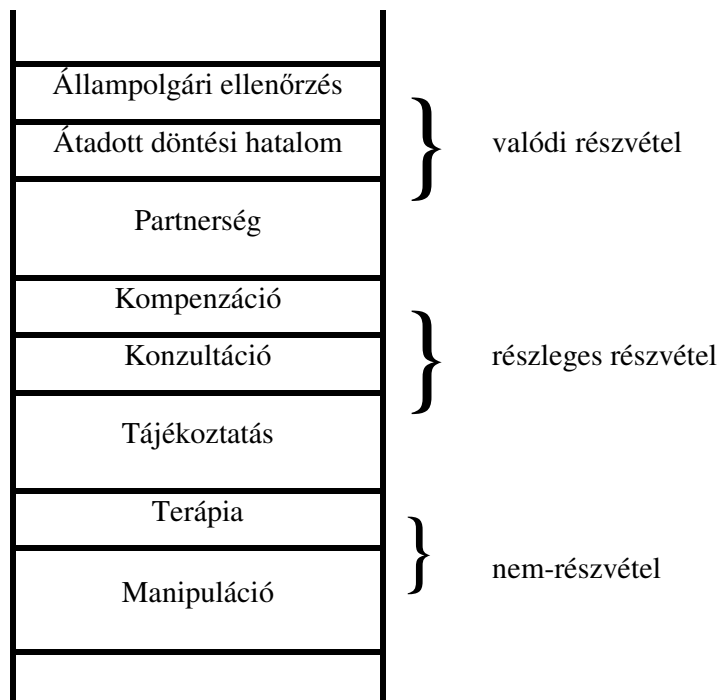
különböző részvételi folyamatok. A részvételi folyamatok értékelésére vonatkozó írások elemzésében az elméletépítő munkák felől haladok az empirikus vizsgálatok felé.

3.1 A részvétel szintjei

A társadalmi részvétel szintjeit taglaló szakirodalom kiindulópontja Arnstein részvételi létrája (Arnstein, 1969). Ezért eme elmélet bemutatásának, kritikájának és továbbfejlesztésének szentelem ezt a fejezetet. A részvételi létra a részvétel különböző szintjeit határozza meg a nem-részvételtől az állampolgári ellenőrzésig, és ez jelenti a létra nyolc fokát. Minél feljebb vagyunk a létrán, a részvételnek annál magasabb szintje valósul meg. Az elméletből egyfajta folytonosság következik, és az egyes fokok egymásra épülését érzékelhetjük.

A részvételi létra két alsó fokát (terápia és manipuláció) Arnstein nem tekinti részvételnek. Ebben az esetben a részvétel a döntéshozók eszköze csupán arra, hogy a döntésüket elfogadtassák, illetve legitimálják azáltal, hogy a társadalom véleményét formálják (manipuláció), vagy nevelni, oktatni akarják őket (terápia). A lakosság véleményét nem hallgatják meg, és a rendelkezésükre bocsátott információk köre is korlátozott, de mindenképpen egyirányú. Már részleges részvételnek tekinthető a tájékoztatás, a konzultáció és a kompenzáció. Ezekben az esetekben az érintettek már valódi információkhoz juthatnak (tájékoztatás), elmondhatják a saját véleményüket (konzultáció), és kiharcolhatnak bizonyos kompenzációt is, de a döntés végeredményét érdemben nem befolyásolják, vagy legalábbis erre nem kapnak garanciát, bár az információáramlás már kétirányú. A valódi részvételt azonban csak a létra három legfelső foka jelenti (partnerség, átadott döntési hatalom, állampolgári ellenőrzés). Ezekben az esetekben kerül sor az együtt döntésre, az érintettek által meghozott döntésre, esetleg a megvalósításra és ellenőrzésre is. Ekkor a résztvevők a döntési folyamat minden szakaszában részt vesznek a döntés előkészítésétől a megvalósításig (Arnstein, 1969 idézi Matolay–Pataki, 2008)

2. ábra Részvételi létra



Forrás: Arnstein, 1969, 2.o.

A részvételi létra elmélete véleményem szerint azért nagyon fontos, mert az a meghatározás fejeződik ki benne, hogy a társadalmi részvétel célja a társadalom tagjainak hatalommal való felruházása, és minél több hatalmat adunk a „nép” kezébe, a részvételnek annál magasabb szintje valósul meg. Vagyis a népuralom, a demokrácia felé mászunk felfelé azon a bizonyos létrán. Másrészt fontos látnunk azt is, hogy a társadalmi részvétel színlelt formái nem adnak hatalmat a polgárok kezébe, a hatalmi viszonyokban nem következik be változás, akkor a döntési folyamatok eredménye sem fog változni. A részvételtől elvárt előnyöket – mint a legitimitás vagy a tudás növelése – sem tapasztalhatjuk, éppen ellenkezőleg, ezek a folyamatok a bizalomvesztés és az apátia felé mutatnak. A társadalmi részvétel köntösébe bújtatott nem-részvételi folyamatok pedig nem a demokráciát, hanem a hatalmon lévők érdekeinek érvényesülését és hatalmi pozíciójuk megerősítését szolgálják.

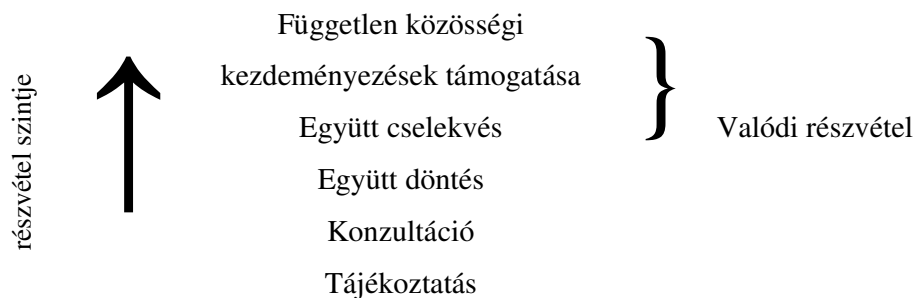
Mindezen elméleti tartalom mellett a részvételi létra gyakorlati útmutatóként is szolgál a részvételi folyamatok megvalósításában, és elméleti kapaszkodót nyújt a

gyakorlati szakemberek számára. May (2006) szerint a részvételi létra olyan elméleti keretet jelent, amely a gyakorlatban segítséget nyújt, és viszonyítási alapot biztosít. Azért is van erre szükség szerinte, hogy növekedjen a részvétellel hozott döntések száma, és javuljon azok minősége. A részvétel szintjének meghatározása segítséget nyújthat a társadalmi bevonás céljainak is megfelelő eszköz kiválasztásában. Emellett másik szempont, hogy a résztvevők megfelelően értékeljék a részvétel szintjét, ezáltal elkerülhető a kiábrándultság. Gyakori, hogy a döntéshozók és a lakosság másként érzékeli a bevonás formáját, máshova helyezik el a saját részvételi folyamatukat a létrán. Ennek a félreértésnek az elkerülésére gyakorlatban is alkalmazható a létra.

A létra metafora azt sugallja, hogy a létra felső foka jobb, mint az alsók, ezért fejlődést jelent „felmászni a létrán”, sőt alapvető cél a legfelső fokok elérése. Az arsteini elméletre támaszkodva több elnevezéssel találkozhatunk az irodalomban. Ezek közül például Biggs (1989) a következő elnevezéseket alkalmazta: contractual (szerződéses), consultative (konzultációs), collaborative (együttműködő), collegiate (partnerségi).

Wilcox (1994) a következőképpen alakította át a fokozatokat:

3. ábra A részvétel fokozatai

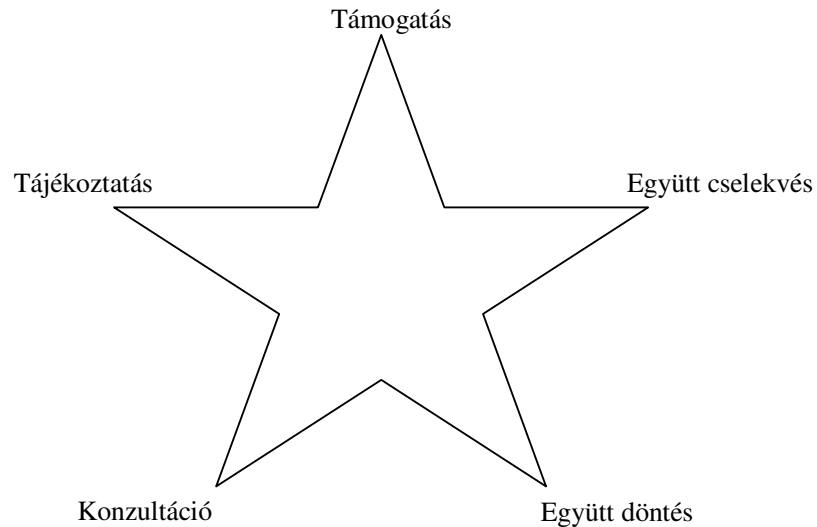


Forrás: Wilcox, 1994, 8.o.

Wilcox (1994) megfogalmazásában egyik fokozat sem jobb, mint a másik, hiszen minden helyzet és eset egyedi. Aszerint kell tehát megválasztani az alkalmazott eszközt, hogy az adott helyzet mit kíván meg.

May (2006) ebben a szemléletben elveti a létra metaforát, és egy ötágú csillagba rendezi a wilcox-i öt fokozatot, így ideológiamentessé téve a különböző formákat, és az ezek közti folytonosságot is megszüntetve. Ebben kinyilvánítva azt az elméleti kritikát, mi szerint a több hatalom mindig jobb lenne, és hogy az egyes fokoknak egymást követve kellene megvalósulniuk.

4. ábra A részvételi csillag



Forrás: May, 2006, 312.o.

Hasonló gondolatmenetet követve a szakirodalomban találkozhatunk még részvételi kerékekkel is (Davidson, 1998 idézi Bodorkós, 2009), amely az egyes formák legitimitását hangsúlyozza.

Ezek az elméleti kritikák és továbbfejlesztések akkor visznek minket előre, ha a létrát arra akarjuk használni, hogy megállapítsuk, milyen részvételi eszközt akarunk alkalmazni.

A létra metafora azonban abban az elméleti kérdésben is segítségünkre lehet, hogy mit tekinthetünk társadalmi részvételnak és mit nem. Melyek azok a kezdeményezések, amelyek ugyan a társadalom tagjaival kapcsolatos akciók valamely környezeti döntési helyzetben, nem tekinthetők azonban valódi részvételnak? Ebben az Arnsteini meghatározás szerintem nem egyértelmű, de jó kiindulópontot jelent. Például a népszavazást, mint részvételi eszközt tekintve, a

népszavazásban részt vevő állampolgárok jelentős hatalmat kapnak, főleg ügydöntő népszavazás esetén, hiszen a döntési jog teljes egészében az övék. Abban az esetben viszont, ha a népszavazást nem előzi meg megfelelő tájékoztatási folyamat, amelynek során többoldalú tájékoztatásra, vitákra, aktív mérlegelésre kerülhet sor, akkor előfordulhat, hogy a részvételi eszköz, amely nélkülözi a létra alsóbb fokain szereplő információt is, a manipuláció eszközévé válik. A létrát tekintve a népszavazás valós részvételi eszköz, de ha az alsóbb fokok esetleg kimaradtak, akkor hogyan érvényesíthető ez a besorolás? A hatalom megközelítésében valóban részvételi eszközről van szó, ez önmagában azonban nem elég arra, hogy a részvétel szintjét megállapíthassuk. Ennek úgy tűnik, a hatalom kérdésén kívül több aspektusa lehet, vagyis többdimenziós kérdés. Felmerül a kérdés, hogy ebben az esetben valódi részvételről van-e szó, ha az alapvető informáltság esetleg hiányzik. Ha hiányoznak az alsó létrafokok akkor el lehet-e érni a létra felsőbb fokait? Alkalmas-e egyáltalán a létra és annak fokozatai egy részvételi folyamat értékelésére? Milyen tényezőket kell számba vennünk ahhoz, hogy értékeljünk egy részvételi folyamatot?

Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolásához először tisztáznunk kell, mit tekintünk részvételi folyamatnak. Az arsteini meghatározás – mint láttuk – azokat a döntési folyamatokat tekinti társadalmi részvételnek, amelyben az érintettek valódi döntési joghoz jutnak, és a döntés végeredményét érdemben befolyásolni tudják; tehát nemcsak elmondják a véleményüket, hanem annak hatása tetten érhető a folyamat végeredményében is. A következőkben tekintsük át, hogy Arnstein (1969) részvételi definíciója mellett milyen ettől eltérő megközelítések léteznek a társadalmi részvétel meghatározását illetően, és mások hogyan különböztetik meg a részvételt a nem-részvételtől.

3.2 Mit nevezünk társadalmi részvételnek?

„Társadalmi részvétel”, „közösségi részvétel”, „érintettek bevonása” kifejezésekkel találkozhatunk a szakirodalomban (angolul public participation, public/stakeholder involvement, public engagement), mely kifejezések között ebben a dolgozatban nem teszek különbséget, és a fenti megnevezéseket szinonimaként használom. Az alábbiakban áttekintem, hogy az egyes szerzők, hogyan határozzák meg a társadalmi részvétel fogalmát, milyen alapon különítik el a részvételi folyamatokat a nem-

részvételtől. Fontos látnunk, hogy az egyes megközelítések milyen elv alapján ragadják meg a részvétel lényegét, mert a későbbiekben a részvételi folyamatok értékelésekor ezek az elvek fogják meghatározni azt is, hogyan definiálják a sikeres részvételi folyamatot és a siker mérésére szolgáló kritériumokat is.

Lássunk néhány fellelhető definíciót példaként:

Arnstein, 1969, 1.o.:

„Az állampolgári részvétel kategorikus kifejezése az állampolgári hatalomnak. Ez a hatalom olyan újraelosztása, amely a nincstelen állampolgárokat, akik jelenleg ki vannak zárva a politikai és gazdasági folyamatokból, képessé teszi, hogy a jövőben akaratlagosan bevonva legyenek.¹⁰

Renn és szerzőtársai a következő meghatározást adják (Renn et al., 1995a, 2. oldal):

„...egy konkrét döntési vagy probléma-megoldási helyzet kapcsán szervezett fórumok, amelyek célja a kormányzat, az állampolgárok, az érintettek és érdekcsoportok valamint az üzleti szereplők kommunikációjának elősegítése.”¹¹

A meghatározásból kizárják a tiltakozást, a szakértői workshopot és az olyan tevékenységeket, amelyek a kormányzati hivatalok munkáját szolgálják. Beleértik azonban a közmeghallgatást, a közgyűlést, a fókuszcsoportot, a kérdőíves felméréseket, az állampolgári tanácsadó bizottságot, a népszavazást és népi kezdeményezéseket és a különböző modellek keretei között lebonyolított tárgyalásokat. (Renn et al., 1995a).

¹⁰ „...citizen participation is a categorical term for citizen power. It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future. „

¹¹ „...forums for exchange that are organized for the purpose of facilitating communication between government, citizens, stakeholders and interest groups, and businesses regarding a specific decision or problem.”

Rowe és Frewer (2000) meghatározásában (6.o.)

„...olyan eljárások csoportja, amelyek során az emberekkel megbeszéljük, őket bevonjuk és tájékoztatjuk azért, hogy azok, akiket a döntés érint hozzájárulhassanak a döntéshez.”¹² Ez a hozzájárulás különbözteti meg más kommunikációs stratégiáktól.

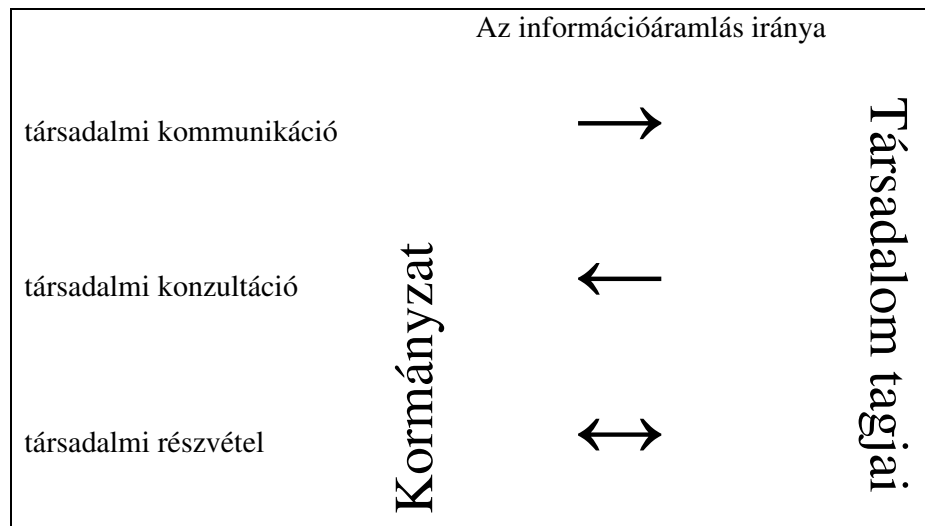
A társadalmi részvétel meghatározására Arnstein (1969) a hatalom meglétére koncentrál. Az a folyamat tekinthető szerinte valódi részvételnek, ahol a résztvevők hatalommal rendelkeznek, vagyis hatalmukban áll a döntés meghozatala vagy befolyásolása. Ebben a meghatározásban a több részvétel mindig jobb is. Az arnsteini definíció nagyon fontos kiinduló alapja a további elméleteknek és a részvételi irodalom meghatározó kérdéseinek.

A habermasi ideális beszédhelyzetre építő webleri szemléletben a társadalmi részvétel csak olyan folyamat lehet, amelyben a diszkurzív környezet, vagyis a kölcsönös párbeszéd megvalósul (Webler, 1995 és Renn et al., 1995a). Az általuk felállított definícióban a hangsúly a kétirányú kommunikáción van, vagyis a diszkurzív környezet megvalósulásán. Ebben a megközelítésben a társadalmi részvétel alapja a párbeszéd az állam és a társadalom tagjai között.

Más szerzők az információáramlás alapján különítik el a részvételt a kommunikációtól (Rowe–Frewer, 2000). Ahol a résztvevők valódi inputtal rendelkeznek a döntésre vonatkozóan, az a folyamat részvételnek tekinthető, ahol ez az input nem valósul meg, ott csak kommunikációról lehet szó. Ezt a meghatározást tovább finomítják, és három alaptípust különböztetnek meg. Amennyiben csak az állami szereplők felől áramlik az információ a társadalom tagjai felé, akkor egyszerűen kommunikációról (public communication) beszélhetünk. Ha az információáramlás egyirányú, de a résztvevőktől a döntéshozók felé irányul, akkor már társadalmi konzultációról (public consultation) beszélhetünk, és amennyiben ez az információáramlás kétirányú, akkor valósul meg a valódi társadalmi részvétel (public participation) (Rowe–Frewer, 2005). Ezt az elkülönítést szemlélteti a következő ábra:

¹² „...encompasses a group of procedures designed to consult, involve, and inform the public to allow those affected by a decision to have an input into that decision.”

5. ábra A társadalom bevonásának három típusa



Forrás: Rowe–Frewer, 2005, 255.o.

Az irodalomban a fent említett példák mellett olyan általános meghatározásokkal találkozhatunk, amelyek nem utalnak elméleti gyökerekre, melyek alapján kirajzolódna azok az elvek, amelyek a definícióalkotást teoretikussá tennék. Ezek a definíciók sokszor azért születnek, hogy a már említett szóhasználati elkülönítéseket kezeljék és kizárják azokat a tevékenységi formákat, amelyek nem tartoznak a vizsgált társadalmi folyamatok közé.

Beierle és Cayford (2002) művükben a következő meghatározást adják (6.o.):

„...bármely olyan mechanizmus, amely kimondottan a laikus közönség vagy annak képviselőinek az adminisztratív döntéshozatali folyamatba való bevonására jön létre.”¹³

Városi tanácskozásoktól a mediátor által vezetett tárgyalásokig, a tanácsadó testületek, az állampolgári tanács, és a fókuszcsoport is ide tartozik, de nem tartozik ide a képviselő választás, a népszavazás, a népi kezdeményezés, a lobbizás és az állampolgári perek. Kizárja a kevésbé szabályozott eljárásokat, mint a sztrájk, és a

¹³ „...any of several „mechanisms” intentionally instituted to involve the lay „public” or their representatives in administrative decisionmaking.”

törvényteleneket, mint az erőszak. A szervezett bürokratikus folyamatokat tekinti annak, nem az egyéni akciókat, vagy politikai hatalom gyakorlását.

A szerzőpáros különbséget tesz a public participation (társadalmi részvétel) és a stakeholder involvement (érintettek bevonása) között: az első a laikus közönség bevonása helyi ügyekbe, a második szerintük tágabb fogalom, ahol csak az érintett csoportok bevonása történik politikai szintű döntésekbe. A szerzők azonban általános gyűjtőfogalomként használják a közösségi részvétel (public participation) kifejezést, attól függetlenül, hogy ki a közösség, hogyan képviselteti magát, miért kerül bevonásra és mibe kerül bevonásra. (Beierle–Cayford, 2002)

Mások (English et al., 1993) az érintettek bevonását (stakeholder involvement) azzal különböztetik meg a társadalmi részvételtől (public participation), hogy szerintük az érintettek bevonása lebontja a „mi és ők” viszonyrendszert, az érintetteket egyenlő felekként kezeli, és a tárgyalt kérdéseket részletesebbnek és szűkebbnek tartja. Ezzel az érintettek bevonását őszintébb folyamatként interpretálják.

A public engagement kifejezés meghatározására is találunk néhány definíciószerű meghatározást. Rowe és Frewer (2005) a public engagement (társadalmi elköteleződés) kifejezést tágan értelmezi, amely egyaránt magában foglalja a részvételt, a konzultációt és a kommunikációt, amelyeket az engagement három típusaként határoznak meg (254.o.). Az engagement kifejezés azonban elég újkeletű és véleményem szerint abban tér el a többitől, hogy tovább erősíti az partnerséget a társadalom és a tudomány között, ezért jelent elköteleződést.

Az általam bemutatott meghatározások a társadalmi részvétel lényegét egyrészt a társadalom hatalommal való felruházásában (Arnstein, 1969), a döntéshozatali folyamatok tanácskozássra épülésében (Webler-Tuler, 1995) és az információáramlás kétoldalúságában ragadják meg (Rowe–Frewer, 2000). Mindhárom elmélet a demokrácia fogalmaiban gyökerezik, illetve a Habermas által felállított kommunikatív racionalitásban (Webler, 1995). Az eltérő definíciók különböző megközelítéseket láttatnak. Ha a társadalmi részvétel alapvető indokait és meghatározását is különbözőképpen definiálják az egyes szerzők, akkor nem meglepő, hogy ezek alapján a jó részvételi folyamatot is másként értékelik. Ezeknek az értékeléseknek az áttekintésével foglalkozik a következő alfejezet.

3.3 A részvételi folyamat értékelése

Ha azt állítjuk, hogy jobb döntések születnek akkor, ha bevonjuk a társadalmat; hogy a döntések minősége és társadalmi elfogadottsága is nő a részvételi döntések esetében; valamint hogy az államnak erre erőforrásokat kell elkülöníteni, akkor nyilván a finanszírozó is tudni szeretné, hogy az általa finanszírozott folyamat, amely pénzt, időt és emberi erőforrásokat is igényelt a hivatal részéről, valójában „megérte-e”. Valóban jobb minőségű döntés született? Az érintettek valóban támogatják-e az így született döntést? A több részvétel tényleg jobb? A folyamat maga demokratikus volt? A résztvevők elégedettek? Sokféle kérdést fel lehet tenni egy részvételi folyamat értékelésekor.

A kérdések megfogalmazásához először azt kell tisztáznunk, miért van szükség a folyamatok értékelésére. Alapvetően kétféle hozzáállás látszik megjelenni az irodalomban. Az egyik részről azért kívánják értékelni az egyes eszközöket és folyamatokat, hogy felépíthető legyen a hatékony részvételi folyamat tervezésének elmélete. A másik hozzáállás, hogy utólag szeretnének az egyes esetek konkrét megvalósításáról értékelést adni.

Arra a kérdésre, hogy miért van szükség a részvételi folyamatok értékelésére, Rowe és Frewer (2000) négy okot sorol fel:

1. pénzügyi ok: jól használjuk fel a közpénzeket;
2. gyakorlati ok: tanuljunk a múlt hibáiból, és a következőkben jobban csináljuk;
3. etikai/morális ok: biztosítsunk méltányos részvételt, és azt, hogy akiket bevontunk megfelelőképpen hozzájárulhassanak a döntéshez;
4. tudományos/elméleti ok: növekedjen tudásunk az emberi viselkedést illetően.

Mint minden társadalmi program értékelése a részvételi folyamatok is felvetik a következő problémákat (Rosener, 1981): 1) a részvétel komplex és értékvezérelt folyamat, 2) nincs széleskörű kritérium, amely elbírálná a folyamat sikereit és hibáit,

3) nincsenek elfogadott értékelési módszerek, 4) mérési eszközök/mértékek is hiányoznak¹⁴.

Ezek mellett az értékelési kritériumok meghatározása során a következő nehézségekkel kell szembenézni (Rowe Frewer, 2004)

- nem lehet kontrollált körülmények között tapasztalati adatokat gyűjteni,
- az esetek környezeti és egyéb kontextusa kölcsönhatásban lehet az alkalmazott módszerekkel, ezért nem létezik egyetlen, általánosan alkalmazható eszköz,
- az eszköz hatékonysága azon is múlik, hogy hogyan alkalmazzák,
- a mérési eszközök nem egységesek, hiszen bizonyos esetekben a résztvevők véleménye, máskor a kvantifikálható eredmények mérése célravezetőbb.

Nem beszélve arról, hogy a finanszírozónak, vagyis az államnak az elégedettségét is általában biztosítani kell, máskülönben a folyamat eredményeit el is utasíthatja.

Az irodalomban a részvételi folyamatok értékelésére számos publikáció született, Rowe és Frewer (2000) például tanulmányukban 30 db értékelési publikációt foglalnak össze, de sokat a megfelelő információk hiánya miatt mellőznek. A különböző módszerek áttekintésében fontos kiindulópont, hogy az értékelés alapjául szolgáló kritériumokat az egyes szerzők miből vezetik le, és hogyan határozzák meg a részvételi folyamatok körét, valamint, hogy empirikus vizsgálatokat is folytattak-e a módszertan gyakorlati alkalmazására, vagy csak elméletben, hipotetikusán értékelték egyes eszközöket. A következőkben bemutatott szerzők egy része az elméleti kritériumok kidolgozásával, mások elméleti kritériumok kidolgozásával és azok a gyakorlattal való összevetésével, illetve egy harmadik csoport a gyakorlati tapasztalatok alapján építette fel az értékelés módszertanát. A szerzők (számosságukat tekintve) meghatározó többsége valamilyen konkrét esettanulmány elemzésével foglalkozik, és nem mindig egyértelmű, hogy milyen metódus alapján értékelték az adott esetet. Az elméleti alapokra építő tanulmányok esetében viszont nem mindig találkozhatunk empirikus vizsgálatokkal, melyek az elméleti megközelítést a gyakorlatban is alkalmazzák, az elmélet bizonyítására tesztelésére vagy esetleg cáfolására.

¹⁴ Ezeket a hiányosságokat több elemzés és kutatás igyekezett már pótolni, egységesen elfogadott választ azonban azóta sem találtak. A vélemények és az egyes kutatási eredmények merőben más álláspontot képviselnek.

A folyamat sikerességét (hatékonyságát, eredményességét) az egyes szerzők eltérőképpen definiálják, az eltérés alapvetően abban rejlik, hogy a társadalmi részvételi folyamat mely elemére helyezik a hangsúlyt: a részvétel eredményét vagy magát a folyamatot kívánják értékelni a sikeresség meghatározásakor illetve milyen elvek alapján építik fel a sikerkritériumokat. Vannak, akik a folyamatokat eredmény szempontúan értékelik (pl. Beierle), van ahol megjelennek a folyamatra vonatkozó elemek is (eredmény- és folyamatszpontú) (pl. Moore), hiszen a kettő kölcsönhatásban áll egymással, és a folyamat tulajdonságai hatással lesznek az outputra is. Mások kizárólag magát a folyamatot helyezik az értékelés középpontjába (folyamatszpontú) (pl. Fiorino, Webler), függetlenül attól, hogy annak milyen eredménye volt.

Az elemzések abban is eltérnek, mely szereplők nézőpontjából közelítenek a kérdéshez. A korábbi írások inkább azzal foglalkoztak, hogy a bevonási folyamatot tervező szakértők, mediátorok, a döntéshozatalban meghatározó szerepet betöltő hivatalok (kormányzati szervek, hatóságok) milyen elvárásokat támasztottak, és a folyamat lezárultával hogyan ítélték azt meg. A későbbi írások már azzal kezdtek el foglalkozni, hogy maguk a közösség tagjai és az érdekcsoportok, akik bevonásra kerültek, a folyamat során mennyire voltak elégedettek.

Az eltérő elméleti alapokra építő elemzések természetesen különböznek abban is, hogy az értékelés alkalmazhatóságának körét milyen folyamatokra terjesztik ki, hogy mit neveznek társadalmi részvételnek, mely eszközök tartoznak bele az általuk használt meghatározásba. Eltérőek a meghatározások abban is, hogy hogyan húzható meg a határ a részvétel és a nem részvétel között - amint azt már az előző fejezetben bemutattuk.

A következőkben bemutatom a tudományos diskurzusban megjelenő meghatározó szerzők munkáit, melyek a részvételi folyamatok értékelésével foglalkoznak. Az elméletépítő elemzésektől indulva haladunk az empirikus vizsgálatok felé.

Fiorino (1990) és Laird (1993) egyaránt az értékelési kritériumokat a demokráciaelméletből vezette le, és ezt használták fel néhány általánosan használatos eszköz értékelésére. Fiorino (1990) abból indul ki, hogy a társadalmi részvételnek alapvetően a demokrácia alapjaiban kell gyökerezni. A részvételnek új formáira van szükség abban a világban, ahol az emberek elvesztették a jogukat, hogy az őket

érintő társadalmi döntésekben részt vegyenek. Véleménye szerint a döntéshozóknak el kell fogadniuk, hogy az emberek a legjobb bírái saját érdekeiknek és el tudják sajátítani azokat a képességeket, amelyek az kormányzásban/irányításban való részvételhez szükségesek. A részvételi folyamatokat, mint demokratikus folyamatokat, kell értékelnünk a következő négy kritérium alapján:

1. a folyamat biztosítsa a laikusok direkt részvételét a döntésekben;
2. olyan folyamatot kell létrehozni, amelyben a laikusoknak biztosítja a lehetőséget a közös döntéshozatalban való együttműködésre;
3. biztosítani kell a személyes részvétellel zajló (face-to-face) megbeszéléseket a teljes időszak alatt;
4. olyan lehetőséget kell biztosítani az állampolgároknak, amelyben a hivatali alkalmazottakkal és a szakértőkkel egyenlő felekként vehetnek részt.

A négy kritérium alapján értékel 5 alapvető intézményi eszközt: a közmeghallgatást (public hearing), a népi kezdeményezést (initiative), a közvélemény-kutatást (public survey), a tárgyalásos szabályalkotást (negotiated rule making) és az állampolgári ellenőrző panelt (citizen review panel). Fiorino 1990-es cikke fontos kiindulópontja az értékelési kritériumokat felállító szerzők műveinek, mivel a demokrácia elméletét konkrét érvekre és kritériumokra bontotta le a részvételre vonatkozóan.

Fiorino (1990) alapján Laird (1993) szintén a demokráciaelméletet veszi alapul a társadalmi részvétel értékeléséhez, de kibővíti azzal, hogy összehasonlítja és elemzi a plurális demokrácia és a közvetlen demokrácia elméletét. Míg Fiorino a részvételi demokrácia elméletéből indul ki, addig Laird a pluralizmust is az elemzés alapjául választja és összehasonlítja a pluralizmus és a részvételi demokrácia elveiből következő normatív kritériumokat. Míg a pluralizmus a sokszínűséget és különböző csoportok részvételét hangsúlyozza, addig a részvételi demokrácia középpontjában az egyén áll, aki közvetlenül vesz részt az őt érintő döntések meghozatalába. Laird megállapítja, hogy mindkét elmélet alátámasztja a társadalmi részvétel szükségességét, azonban eltérő kritériumok vezethetők le belőlük, ezért eltérő eszközök tekinthetők ideálisnak a két megközelítésben. Mindkét elmélet megfelelően működő demokráciát feltételez, amelyben az állampolgárok részvétele nem csak a képviselők megválasztásáig terjed. Mindkét elmélet tartalmas részvételt követel meg két értelemben is. Egyrészt a folyamat során a résztvevők felismerjék saját érdekeiket és azt, hogy a döntések hogyan befolyásolják azok érvényesülését,

másrészt képesek legyenek hatással lenni a folyamat kimenetelére. Az alapvető különbség a pluralizmus és a közvetlen demokrácia elmélete között Laird szerint az, hogy míg a pluralizmus csoportok, addig a közvetlen demokrácia egyének részvételére vonatkozik. A pluralizmus a folyamat végeredményére helyezi a hangsúlyt, a közvetlen demokrácia pedig az eredményen túl a folyamat nevelő és pszichológiai hatásait is hangsúlyozza. A két elméletből Laird a következő táblázatban található kritériumokat vezeti le.

1. táblázat A pluralizmus és a részvételi demokrácia elvei szerint meghatározott értékelési kritériumok

Pluralizmus	Közvetlen demokrácia
a részt vevő csoportok száma	a részt vevő egyének száma
a tanulás lehetősége	a résztvevők megértésének növelése
a hivatalnokokkal való találkozás lehetősége	a részvételhez biztosított erőforrások mértéke
a befolyásolás lehetősége	a delegált hatalom mértéke

Forrás: Laird, 1993

Mindkét elmélet a részvétel minőségének növelésére és annak kiszélesítésére irányul. A pluralizmus lényegét részvételi szempontból abban ragadja meg, hogy az a csoportok részvételéről, míg a közvetlen demokrácia az egyének részvételéről szól. Másik fontos különbség, hogy a pluralizmus eszköznek tekinti a részvételt, a részvételi demokráciában ez nem elsősorban eszköz, hanem önmagában cél is.

Összefoglalóan ezek a kritériumok a részvétel szélességére (hányan vesznek részt) és mélységére (részvétel minősége) vonatkoznak, van azonban egy minimum kritérium, mely szerint a részvétel minősége nem csökkenhet egy minimális szint alá, még a mennyiség növelésének ellenére sem.

Laird két részvételi mechanizmust értékel az általa felállított kritériumrendszer alapján: a tárgyalásos szabályalkotást (negotiated rule making) és az állampolgári ellenőrző panelt (citizen review panel). A tárgyalásos szabályalkotás (negotiated rule making) a pluralista részvételi folyamat archetípusának nevezi. Az érdek csoportok mind részt vehetnek a döntéshozatalban, ahol jelentős befolyással bírnak a végeredményre és a hivatalnokokkal együtt mély elemzésre van lehetőségük. A

folyamat mélysége kiemelkedő, az átlagpolgárokat tekintve a bevonás szélessége azonban gyakorlatilag nulla. Az eszköz nem alkalmas jelentős érdekkonfliktusok megoldására, nagyon jól alkalmazható azonban olyan esetekben, ahol fontos a konszenzus kialakítása és határidők betartása. Állampolgári ellenőrző panel (citizen review panel) a közvetlen demokrácia részvételi folyamatának archetípusa. A közvetlen demokrácia kritériumai alapján magasra értékelhető mind mélységét, mind szélességét tekintve, míg a pluralista szemléletben kevésbé. Állampolgárok, mint egyének részvételére épül, lehetőség van a megértés növelésére, bizonyos esetekben a döntés jelentős befolyásolására is. Laird azt mondja, hogy a probléma jellegétől függően kell a pluralista, vagy a közvetlen demokrácia megközelítést alkalmazni.

Egy másik megközelítésben Renn és Schweizer (2009) nem a demokráciaelméletből vezették le a kritériumokat, hanem éppen fordítva, a gyakorlat tapasztalataiból építettek fel hat ideáltípust, amely valamilyen filozófiai alapokra épül, és különböző nézőpontból közelít a társadalmi részvétel intézményéhez. A hat megközelítés az alapján különül el egymástól, hogy az adott megközelítésben mit jelent a demokrácia, és a részvételi folyamat ebben milyen szerepet tölt be. A hat megközelítés célja a részvétellel más és más, ennek megfelelően az általuk alkalmazott eszközök is különbözőek.

2. táblázat A részvételi döntéshozatali folyamat hat megközelítése

Megközelítés neve	célja	Alkalmazott eszközai
funkcionalista	Az összes ügghöz kapcsolódó tudás és érték begyűjtése hatékonyság és legitimitás növelése	Delphi módszer, negotiated rule making, közmeghallgatás, állampolgári tanácsadó testület
neo-liberális	Találni olyan döntési alternatívákat, amely Pareto-optimálisak (win-win vagy kompenzáció) egyéni érdekekre és preferenciákra fókuszál, hatékonyság	Népszavazás, fókuszcsoporthoz, (internetes) fórumok, tárgyalás, mediáció
deliberatív/tanácskozó	Habermas-i elvekre épül, a résztvevők és a vélemények sokfélesége, konszenzusépítés tárgyalással	Állampolgári fórum, deliberative juries, discourse oriented models
antropológiai	A józan ész a legjobb döntőbíró a tudás és az értékek ellenében is, bíróság típusú megközelítés	Konszenzus-konferencia, állampolgári bíróság Citizen jury, tervező cellák
emancipációs	A hátrányos helyzetű csoportok is képviselve legyenek, a meglévő hatalmi viszonyok legyőzése, a hátrányos csoportok képviselhetőségét érdekeiket	Városi gyűlések, nyilvános találkozók, activist-driven public meetings, tribunals, science shops, community solidarity committees
poszt-modern	Az érintettek érdekeinek, tudásának és a hatalmi viszonyoknak a feltárása	Szabályok nélküli, nyitott eszközök: workshopok, vitaforumok, internetes chatszobák, nyitott fórumok

Forrás: Renn–Schweizer, 2009, 180.o.

A 6 megközelítés különbségei is magyarázatot adnak arra, miért nem lehet a részvételi folyamatokat egyetlen átfogó módszerrel értékelni. Minden modellben máshol vannak a hangsúlyok és a prioritások. Például amíg a funkcionalista megközelítés az eredmény minőségét, a poszt-modern és az emancipációs pedig a

folyamat által előidézett gondolkodásmódbeli változásokat tekintené értékelési kritériumnak.

A szerzők álláspontja szerint nincsen olyan ideális modell, amely minden környezeti döntési problémára alkalmas lenne. Egyrészt a környezeti problémák köre is széleskörű, másrészt a résztvevők is különböző prioritásokat fogalmazhatnak meg. Az egyes módszerek eltérő hangsúlyokat helyeznek a különböző értékekre, és az egyes megközelítések kombinációit valósíthatják meg. Például a technikai és a deliberatív megközelítés kombinációjaként jöhet létre az elemző tanácskozó folyamat, vagy több megközelítést ötvöz a kooperatív diskurzus (co-operative discourse) modellje is (Renn–Schweizer, 2009).

A részvételi folyamatok értékelésének elméleti megalapozásában nagyon fontos szerepet játszott Webler (1995) írása. Ebben Jürgen Habermas német filozófus ideális beszédhelyzete alapján Webler felvázolta, melyek a jó részvételi folyamat elméleti kritériumai és megfogalmazta a két „metakritériumot”, a méltányosságot (fairness) és a kompetenciát (competence). A méltányosság fogalmát úgy határozta meg, hogy minden érintett vagy érdeklődő fél lehetőséget kap, hogy jogos szerepét betöltse a döntéshozatali folyamatban. A kompetencia nem a személyek tulajdonságaira, hanem a folyamat minőségére vonatkozik, és pedig a kompetens folyamat során a lehető legjobb döntés tud megszületni, ami a jelenlegi feltételek mellett, a jelenlegi tudással meghozható. A két metakritérium alapján felállította a „diskurzív alaptulajdonságokat” (discursive standard criteria). A méltányosság a részvételi folyamat következő elemeiben érvényesül:

A résztvevő

- jelen lehet,
- beszélgetést kezdeményezhet, megállapításokat tehet,
- részt vehet a vitákban (kérddezhet, válaszolhat, vitatkozhat),
- részt vehet a döntéshozatalban (megoldhatja az véleménykülönbségeket, dönthet a lezárásról).

A kompetencia tartalmilag a következőket jelenti:

- az információkhoz és azok értelmezéséhez való hozzáférést,
- a viták megoldásához a legjobb eljárás használatát,

- a legjobb eljárások használatát, amelyek segítenek kiválasztani a releváns tudás-elemeket.

Ezen elméleti kritériumok alapján több szerző értékelte az egyes eszközöket (lásd Renn et al., 1995b könyv fejezeteit). Többek között maga Webler is későbbi munkáiban összevetette ezeket az elméleti kritériumokat saját és szerzőtársai által végzett empirikus kutatásainak eredményeivel (Lásd később).

Egy nagyon fontos és egyéni nézőpontot hoz be az irodalomba Seth Tuler és Thomas Webler szerzőpáros, mely szerint az határozza meg a folyamat minőségét, hogy maguk a közösség tagjai mit várnak a folyamattól, és ez hogyan valósul meg. Az ő vizsgálati szempontjuk egyértelműen folyamatszempontrú, hiszen arra keresték a választ, hogy a résztvevők hogyan értékelik a folyamatot, és ők mit tartanak „jó” részvételi folyamatnak (Tuler–Webler, 1999). Kutatásuk során első lépésben egy konkrét részvételi folyamat résztvevőit kérdezték meg arról, hogy mit várnak el a részvételi folyamattól és mik a jó részvételi folyamat ismérvei. A szereplők a következő szempontokat emelték ki, mint a jó részvételi folyamat fontos jellemzőit:

1. A folyamatban való fizikai részvétel, jelenlét.
2. Hatalom a folyamat és a végeredmény befolyásolására, kik és mekkora súllyal vesznek részt a folyamatban.
3. Információhoz való hozzáférés. Az információáramlás többirányú, egyrészt tanulás, másrészt képzés. Az információk nyilvánosságát a teljes folyamatban elvárták minden információról, amely a szereplők között áramlott bármely irányban is.
4. A konstruktív együttműködést elősegítő strukturális jellemzők, melyek közül kiemelték a találkozók helyét, időpontját, elérhetőségét és berendezését.
5. A konstruktív egyéni viselkedés segítése. A legfontosabb elvárt tulajdonságok tisztelet, nyitottság, őszinteség, megértés, bizalom. A formális szabályok és facilitátor jelenléte segíti a megfelelő személyes viselkedés kialakítását.
6. Megfelelő elemzés – felelősség.
7. A társadalmi feltételek biztosítása, ami a jövőbeli folyamatokhoz szükséges. A konfliktusok megfelelő kezelése, hogy azok később ne mérgesedjenek el. Az érdekcsoportok közötti kapcsolatok javítása, a költségek és az erőfeszítések iránti érzékenység.

A fenti esettanulmányból nyert eredményeket Weblerék összevetették a habermasi elméletből levezethető kritériumokkal (Webler–Tuler, 2000). Az elméleti standard és a gyakorlati tapasztalatok összevetéséből a következő következtetéseket vonták le:

- A hatalom kérdése nem jelenik meg elég egyértelműen az elméletben a méltányosság fogalomkörén belül.
- A kompetencia fogalmának konceptualizálása nem elég kidolgozott, az egyének viselkedése a gyakorlati tapasztalatokban nagy hangsúlyt kap, ezért azt az elméletben is el kell helyezni.
- Az elméletből teljesen hiányzik az a gondolat, ami az esettanulmány szereplői kiemelték, mint a „további folyamatokhoz szükséges társadalmi feltételek megteremtését”.
- A résztvevők a folyamatban annak hosszú távú következményeit is tekintetbe vették, míg ezzel az elmélet nem foglalkozik¹⁵.

Míg a két metakritérium megfogalmazásakor egyértelmű cél volt azok univerzalitása, az esettanulmányokból nyert tapasztalatok azt mutatják, hogy a résztvevők véleménye alapvető különbségeket mutat. A szerzők megállapítása azonban az, hogy az emberek véleménye módosításokkal ugyan, de inkább támogatja a habermasi írásokból levezethető elveket, mint cáfolná azokat.

Webler és szerzőtársainak egy további kutatása alátámasztja azt a korábbi megállapításukat, hogy bár vannak általánosan elfogadott elvek, (méltányosság, és kompetencia) amellyel a résztvevők egyetértenek, ám különböző véleménycsoportok látszanak körvonalazódni a folyamatban résztvevők között arról, hogy mit tekintenek jó részvételi folyamatnak (Webler et al., 2001). Míg egyes vélemények (1) a legitimitást tartják a folyamatban a legfontosabbnak, mások (2) a különböző értékek kinyilvánítását, megint mások (3) a demokratikus alapelvek (mint a pártatlanság és tisztesség) érvényesülését a folyamat során. Egy következő (4) véleménycsoport szerint a résztvevők közötti egyenlő hatalmi viszonyok biztosítása a legfontosabb, és az utolsó (5) csoport szerint a folyamat segítse elő a felelős vezetést és a kompromisszumot. A kutatás fontos eredménye, hogy rávilágít arra, hogy a különböző személyek más-más értékek alapján ítélik jónak a részvételi folyamatot.

¹⁵ Ez a gondolkodásmód közel áll a társadalmi tanulás (social learning) fogalmához. Erről részletesebben lásd Rodela, 2011.

Érdekes megállapítás, hogy a klasszikus szembenállás az érdekekben nem feltétlenül tükröződik abban, hogy mit tekintenek jó folyamatnak.

Ezt az eredményüket későbbi vizsgálataik is megerősítették, melyet tíz különböző részvételi folyamat résztvevőinek megkérdezésével végeztek el (Webler–Tuler, 2006). Néhány kérdésben konszenzus van, mert a résztvevők mindannyian elvárnak bizonyos tulajdonságokat. Ezek

- a folyamathoz való hozzáférés minden érintett számára,
- az információk nyitott és könnyed megosztása,
- az embereket értelmes interakciókba vonják be,
- ahol a különböző érdekeket figyelembe veszik.

A résztvevők elvárásai a részvételi folyamatról azonban egyértelműen különböznek néhány kérdésben:

- mennyire fontos a tudományosság és az információ,
- milyen irányításra van szüksége a folyamatnak,
- milyen legyen a résztvevők viselkedése,
- a bizalom mértéke és fontossága mekkora,
- hogyan oszlik meg a hatalom a szereplők között,
- mik a folyamat céljai a végeredményt illetően.

A 10 esettanulmány elemzéséből levont következtetések alapján Weblerék felteszik a kérdést: hogyha ennyire különbözőek a résztvevők elvárásai a folyamatot illetően, akkor hogyan lehet a résztvevők számára jó folyamatot tervezni és kivitelezni, valamint a folyamat sikerességét értékelni, és milyen értékelési szempontok alapján? Ezért egy további cikkükben azt elemezték, hogy a résztvevők elvárásait a részvételi folyamattal kapcsolatban vajon hogyan befolyásolják a körülményekkel kapcsolatos előfeltevések, az eredménnyel kapcsolatos elvárások és a személyes tulajdonságok (Tuler–Webler, 2010).

Ezek alapján megállapították, hogy az emberek elvárásai a folyamat eredményére nézve meghatározzák azt is, hogy milyenek az elvárásaik a folyamatra magára vonatkozóan. Az emberek szervezeti kapcsolatai és korábbi részvételi tapasztalatai is nagyban meghatározzák, milyen típusú részvételi folyamatot részesítenek előnyben. Amelyik szereplő korábban már részt vett részvételi folyamatban, kevésbé hangsúlyozza az állami szervek illetve a tudomány szerepét, inkább a tanácskozásét. Az adott környezeti probléma vagy döntési helyzet tulajdonságai azonban jelentősen

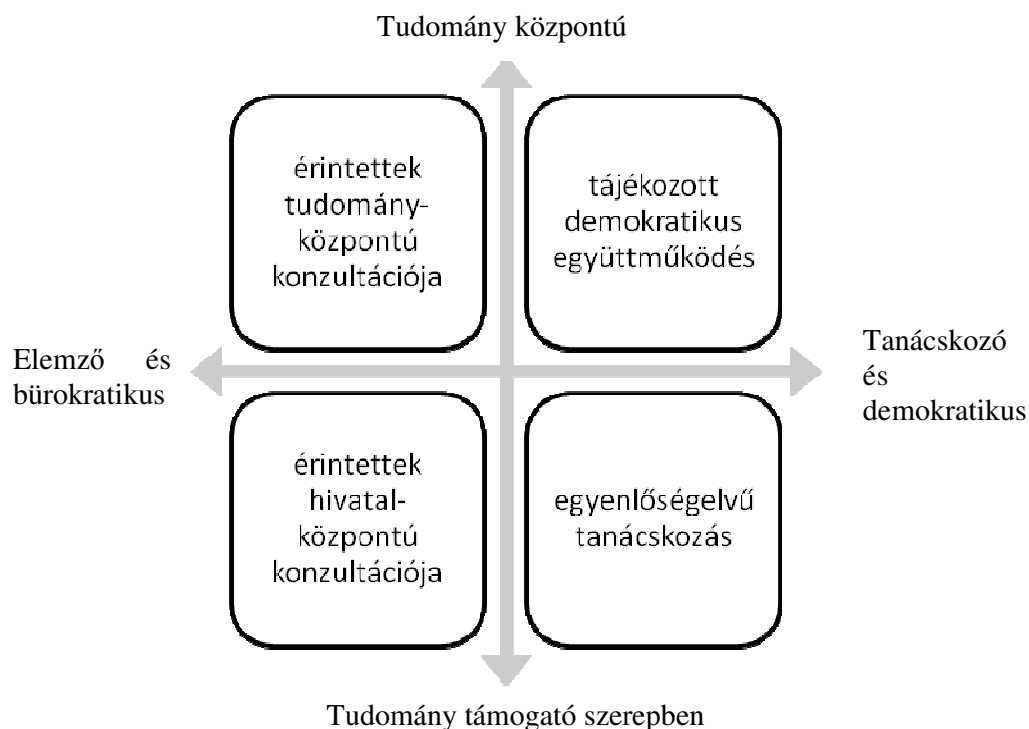
nem befolyásolják a folyamatra vonatkozó elvárásokat (bár hangsúlyozzák, hogy a 10 esettanulmányból levont következtetések nem általánosíthatók, hiszen az esettanulmányok 3 környezeti ügy (erdőgazdálkodás, vízügy és radioaktivitással szennyezett területek megtisztítása) területén készültek).

Az eltérő nézőpontok alapvetően a következő két dimenzió mentén különültek el egymástól: (1) hogyan viszonyulnak a tudományos elemzés és (2) a tanácskozás fontosságához. Másképpen megfogalmazva az (1) dimenzió azt jelenti, hogy a tudománynak meghatározó vagy csak kiszolgáló-támogató szerepet tulajdonítanak-e a folyamat során. A (2) dimenzió a döntéshozatali folyamatban az állami szerveknek illetve a tanácskozásnak szánt szerepek milyenek a döntés meghozatalában. Két dimenzió alapján jól elhelyezhető négy véleménycsoport, melyeket a következőképpen azonosították:

1. érintettek tudomány-központú konzultációja,
2. egyenlőségelvű tanácskozás,
3. érintettek hivatal-központú konzultációja,
4. tájékozott demokratikus együttműködés.

A négy megközelítést mutatja be a következő ábra.

6. ábra A részvételi folyamatok eltérő megközelítései a résztvevők elvárásai alapján



Forrás: Tuler–Webler, 2010, 263.o.

Mivel az eredményeikből szerintük világosan látszik, hogy a vélemények a jó részvételi folyamatról nagyon különbözőek, ezért Tuler és Webler (2010) szerint nem lehet általános érvényű szabályokat megfogalmazni arra vonatkozóan, hogyan lehet jó részvételi folyamatot tervezni. Ők az alkalmazkodó gazdálkodás (adaptive management) módszerét javasolják, amely szerint a részvételi folyamat során visszacsatolásokat kell kérni és a résztvevőkkel egyeztetni, hogy a folyamat véleményük szerint hogyan halad. A folyamat kezdetén felmérni az érintettek tulajdonságait, tapasztalatait és elvárásait és ezekből kiindulva (a szerzők elméleti modelljének esetleges segítségével) meghatározni a folyamat jellegzetességeit (Tuler–Webler, 2010).

Eltérően Webler és szerzőtársai megközelítésétől Rowe és Frewer (2000) szerint a tudományos kutatások célja a részvételi folyamatok értékelésében jelenleg az, hogy meghatározzák, milyen eszközt mikor kell alkalmazni. Ennek érdekében a szerzőpáros először kialakította az értékelés elemzési keretét, felállították az értékelési kritériumokat az elméleti gyökerek alapján (Rowe–Frewer, 2000). Ezt követően felvázolták, hogyan lehet egy érvényes és megbízható értékelést megvalósítani (Rowe–Frewer, 2004), és ezen elméleti alapokra helyezve elvégezték egy tanácskozó konferencia értékelését (Rowe et al., 2004), majd kialakították az részvételi eszközök tipológiáját is (Rowe–Frewer 2005).

Az értékelési kritériumok kialakításához Rowe és Frewer (2000) fontos teoretikus előzménynek tekinti Fiorino (1990) és Webler (1995) elméleteit. Mint írják a Fiorino által felállított demokratikus kritériumokat maguk is alapvetőnek tartják, ezekből azonban hiányzik a folyamat kritérium, amennyiben Fiorino nem foglalkozott azzal, hogy ugyan lehet egy folyamat elméletileg demokratikus, de ha az abban résztvevők ezt nem tekintik annak, akkor nem lesz sikeres és hatékony sem. Webler (1995) munkáját tekintve megállapítják, hogy az általa vizsgált diszkurzív környezet nem minden eszköz esetében áll fenn, hiszen Webler kizárólag egy csoporton belül folytatott interakciókkal foglalkozik, ebbe nem tartozik bele azonban sem a népszavazás, sem a közvélemény-kutatás, melyet Rowe és Frewer vizsgálnak. A

szerzők az értékelési kritériumrendszert két részre bontják: elfogadási kritériumra (acceptance criteria) és folyamat kritériumra (process criteria). Az elfogadási kritérium a részvételi folyamat tartalmának és alkalmazásának hatékonyságára vonatkozik, a folyamat kritérium pedig a résztvevők általi elfogadottságára. Álláspontjuk szerint egy részvételi folyamatnak mindkét kritériumrendszernek meg kell felelnie a sikerességhez.

Az általuk felállított elfogadási kritériumrendszer (acceptance criteria) (Rowe–Frewer, 2000):

1. reprezentativitás: az érintett lakosságot reprezentatív mintával kell képviseltetni (gyakorlati megvalósíthatóság és a pénzügyi keretek között);
2. függetlenség: a résztvevő laikusoknak és a folyamatot lebonyolítóknak is függetleneknek kell lenniük a finanszírozótól;
3. korai bevonás: a folyamat lehető legkorábbi szakaszába kell bevonni az érintetteket;
4. befolyásolás: a folyamat eredményének valós hatással kell bírniuk a döntésre/folyamatokra;
5. átláthatóság: a folyamat során biztosítani kell, hogy az emberek láthassák, mi történik, és hogyan hozzák meg a döntést.

A folyamat kritériumok (process criteria):

1. erőforrásokhoz való hozzáférés: biztosítani kell a szükséges erőforrásokat, hogy sikeresen tudják teljesíteni a feladatukat (információ, emberi erőforrás, anyagi javak, idő);
2. feladat-meghatározás: a részvételi folyamat által kitűzött feladat természetének és határainak pontos meghatározása;
3. strukturált döntéshozatal: megfelelő döntéshozatali technikák kialakítása és megvalósítása;
4. költséghatékonyság.

Az általuk felállított értékelési módszerek alkalmazásának bizonytalanságára is felhívják a figyelmet. Ezek szerintük az egyes eszközök különböző alkalmazási módjai, és az eltérő társadalmi és környezeti tényezők.

Az elméletben felvázolt kritériumrendszerhez ezután kidolgoztak egy kutatási menetrendet arra nézve, hogyan kell egy részvételi folyamatot értékelni

(Rowe–Frewer, 2004). Ennek összeállításával az a céljuk, hogy olyan összevethető tanulmányok szülessenek, amelyek közelebb visznek a sikeres részvételi folyamat modelljének kidolgozásához. Állításuk szerint a jelenlegi kutatói környezetben az érvényesség biztosítása igen problematikus az elméleti definíciók hiánya, a meglévő kutatási eredmények csekély száma és nem összehasonlítható volta miatt. Emellett további problémát jelent, hogy nincsen egy részletesen kidolgozott tipológiája a módszereknek, mely alapján meghatározhatók lennének az értékelt eszköz fontosabb tulajdonságai. Hiányolják továbbá az eszköz alkalmazásának körülményeit jellemző változók kidolgozását is.¹⁶

Az általuk felvázolt kutatási menetrend a következő:

1. meghatározni, mit jelent a részvételi folyamat hatékonysága/sikere
2. meghatározni, hogyan érhető el, milyen mértékeket különböztetünk meg, hogyan fogjuk ezt a fogalmat mérni
3. értékelés elvégzése különös tekintettel az adott eszköz részletes leírására és környezeti tényezők hasonló ismertetésére.

Ezen menetrend alapján egy tanácskozó konferencia értékelésével tesztelték a kritériumrendszer gyakorlati alkalmazhatóságát (Rowe et al., 2004). Az értékelést több módszer alkalmazásával végezték, amely az eltérő nézőpontokat tárta fel. Egyrészt a résztvevők véleményét kérdőívekkel és interjúkkal vizsgálták, valamint egy értékelő megfigyelést is folytattak egy meghatározott checklist alapján. Emellett a kérdőívek eredményeit interjúkkal támasztották alá. Mint megállapítják a vizsgálat hiányossága volt, hogy a szervezők/finanszírozók véleményét nem kérdezték meg, mert mind kiderült az a költséghatékonyság kérdésében kulcsfontosságú lehet. Az eredmények rávilágítottak a kritériumrendszer hiányosságaira is, mint például a tanulás témakörének hiányára. Az eredmények azt is mutatják, hogy az egyes kritériumok fontossága kontextusfüggő.

A korábbiaktól eltérően Beierle (1999) alapvetően a folyamat eredményét értékeli, annak alapján, hogy az általa megfogalmazott társadalmi célokat hogyan valósítja meg. A következő öt társadalmi célt határozza meg.

¹⁶ Az eszközök tipológiájára egy későbbi cikkükben (Rowe–Frewer, 2005) kísérletet tesznek (lásd 3.5 fejezet).

1. a döntés hozatali folyamat egyesíti a társadalmi értékeket
2. növeli a döntés valódi minőségét
3. feloldja a szembenálló érdekek közti konfliktusokat
4. növeli az intézmények iránti bizalmat
5. neveli és tájékoztatja a társadalmat

Hatodik célként még hozzáteszi a költséghatékonyság kritériumát is.

Akkor tekinti sikeresnek a társadalmi bevonási folyamatot, ha az a társadalmi célokat megvalósítja. Az egyes részvételi eszközöket abból a szempontból elemzi, hogy azok elősegítik-e a társadalmi célok elérését. Ezek alapján megállapítja, hogy annak megfelelően kell az eszközt megválasztani, hogy milyen az adott ügy kontextusa, és milyen társadalmi célt kívánnak a tervezők vele elérni, (Beierle, 1999). A részvételi technikák értékelését mutatja be a következő táblázat.

3. táblázat Részvételi eszközök és a társadalmi célok

Technika	Nevelés és tájékoztatás		Társ.-i értékek	A döntés minősége	Bizalom	Konfliktus
	részrtvevők	szélesebb társadalom				
Közvélemény-kutatás	0	0	++	++	0	0
Fókuszcsoprt	0	0	++	++	0	0
Public comment	0	0	++	++	0	0
Információszolgáltatás	+	++	0	0	++	0
Hirdetmény	0	++	0	0	+	0
Közoktatás	++	+	0	0	+	+
Hagyományos részvételi technikák						
Közmeghallgatás	+	++	++	++	+	+
Állampolgári tanácsadó testület	++	+	++	++	++	++
Alternatív vitarendezés						
Mediáció	++	0	++	++	+	++
Szabályozói tárgyalás	++	0	+	++	+	++
Társadalmi tanácskozás						
Állampolgári tanács	++	+	++	++	0	+
Konszenzus konferencia	++	+	++	++	0	+

jelmagyarázat:

++ a célt el kellene érnie, + esetleg elvárható, hogy elérje a célt, 0 nem valószínű, hogy eléri a célt

Forrás: Beierle, 1999, 97. o.

A Beierle által megfogalmazott társadalmi célok elérése tekintetében a vitarendezési (dispute resolution) technikák, mint a mediáció és a szabályozói tárgyalás (regulatory negotiation) sok területen eredményesebbek a többi részvételi eszköznél. Bár a hatékonysága ezeknek a technikáknak bizonyos területen megkérdőjelezhetetlen, vannak hátrányaik is. A szélesebb közönség informálása és nevelése, illetve a szélesebb közönség érdekeinek integrálása az két legfontosabb hiányosságuk. Ezekbe a folyamatokba a résztvevők valamilyen kiválasztási folyamat során kerülnek be, így egy szűkebb csoport vesz részt, akik tapasztaltak a részvételben, de nem képviselik a

teljes közösséget. Mivel megegyezésre törekszenek, gyakran kizárnak konfliktusos szereplőket. (Beierle–Cayford, 2001)

Beierle a társadalmi részvételi folyamatok során hozott döntések minőségét vizsgálva (Beierle, 2002) arra a következtetésre jutott, hogy az intenzív részvételi folyamatok – ahol kisebb létszámú érintett vesz részt a folyamatban, de nagyobb intenzitással – a végeredmény tekintetében sikereesebbek, hiszen magasabb minőségű döntések születnek, a tudományos eredmények alkalmazása, és az információkhoz, szakértelemhez való hozzáférés terén egyaránt. A társadalmi összhaszon is az ilyen eszközök alkalmazása esetén növelhető leginkább. Politikai és tudományos szempontból is sikereesebb folyamat végezhető el, valamint a döntések minősége magasabb lehet. Beierle az eredmények alapján elhárítja azt a vádat is, hogy a részvételen alapuló döntéshozatali folyamatok nem támaszkodnak megfelelő mértékben a tudományos eredményekre.

Későbbi kutatásaiban Beierle és Konisky (2000) megállapítja, hogy a folyamat alapvető jellege jobban befolyásolja annak sikerét, mint annak körülményei (kontextusa), amelyben megvalósul. A sikeres részvételi folyamatban a 1) konszenzust hangsúlyozó jó tanácskozási folyamat, 2) a kétirányú kommunikáció a résztvevők és a hivatal között és 3) a kormányzati szervek elkötelezettsége a folyamat iránt a legfontosabb tényezők. Beierle és Konisky (2000) eredményei arra hívják fel a figyelmet, hogy az általuk vizsgált esettanulmányokban nem az határozta meg a folyamat sikerét, hogy a közösség milyen ellenőrzési jogkört, hatalmat kapott, hanem inkább az a tényező, hogy a közreműködő állami szervezet mennyire volt rugalmas és készséges. Ez az eredményük ellentmond az Arnstein (1969) által felvázolt hatalom meghatározásnak, miszerint a több részvétel mindig jobb.

Beierle egy másik elemzésében azt vizsgálta, hogy a társadalmi bevonási folyamat során született döntés milyen minőségű (Beierle, 2002). A vizsgálat a következő kérdések alapján elemzi a döntések minőségét:

1. A döntés költséghatékonyabb-e mint más alternatívák?
2. A döntés során növekedett-e az összhaszon?
3. A résztvevők hozzájárultak-e az eredményhez innovatív ötlettel, hasznos elemzésekkel, új információkkal?

4. A résztvevők hozzáfértek-e tudományos információkhoz vagy szakértelemhez?

A döntések minőségét azzal hozza összefüggésbe, hogy a folyamat során milyen technikát alkalmaznak. Ezeknek négy csoportját különbözteti meg:

1. közmeghallgatás típusú, melybe általánosan nyitott az érdeklődő állampolgárok számára;
2. tanácsadó testület, amely nem törekszik konszenzusra;
3. tanácsadó testület, amely konszenzusra törekszik;
4. tárgyalás és mediáció.

A részvétel intenzitása Beierle szerint a különböző folyamatokban növekvő. Növekvő intenzitás tapasztalható, minél szűkebb kör vesz részt, tehát a közmeghallgatástól a mediációig.

A 239 esettanulmány elemzéséből nyert eredmények szerint a költséghatékonyságra nem fektetnek elég hangsúlyt, bár vannak olyan esetek, amelyben elérhető a költséghatékonyság növelése, ennek feltétele, hogy a megfelelő felek (akik a hasznokból részesülnek és a költségeket elszenvedik) részt vegyenek a részvételi folyamatban.

Az összhaszon növelésére sem túl sok esetben helyeznek hangsúlyt, és nem is gyakran tudják azt növelni. Nem meglepő módon a tárgyalás és mediáció esetében ez kiemelt fontosságú és az eredmények is nagyrészt pozitív irányba mutatnak.

Az új ötletek és tudás hozzájárulása terén az esetek nagy része pozitív eredményeket mutat. Amikor a résztvevők nem járulnak hozzá az elemzéshez, az általában nem azért van, mert erre nincs lehetőségük, vagy nem veszik figyelembe a véleményüket, hanem inkább azért, mert a résztvevőket nem e célból vonják be, hanem inkább az értékek képviselői a feladatuk. Ezen a területen is az intenzív technikák¹⁷ azok, amelyek lehetővé teszik a résztvevők számára, hogy új ötletekkel járuljanak hozzá a döntéshez.

A tudományos eredményekhez és szakértelemhez való hozzáférés a folyamat értékelésből származó szempont. Az elemzés kimutatta, hogy az esetek jelentős részében a résztvevőknek van lehetőségük ezekhez az információkhoz való hozzáféréshez, ahol azonban ez nem valósul meg, ott frusztrációt okoz. Az

¹⁷ a szerző intenzív technikáknak nevezi azokat a részvételi eszközöket, amelyekben kisebb létszámú érintett vesz részt a folyamatban, de mélyebben elmélyülve a probléma megértésében és nagyobb mértékben hozzájárulva a döntés eredményéhez

információk korlátozása pedig jól láthatóan egy stratégiai eszköz lehet akkor, ha a résztvevőket valójában nem akarják bevonni a döntési folyamatba. Az intenzív részvételi folyamatok azonban ezen a területen is kiemelkedő eredményt mutatnak. Hiszen a kiválasztott résztvevőknek, akik képzettebbek (lesznek) és tapasztaltabbak, több idő és erőforrás áll rendelkezésükre az információk megszerzésére (pl. saját szakértők alkalmazására).

Összességében a tanulmány legfontosabb következtetése, hogy az intenzív részvételi folyamatok – ahol kisebb létszámú érintett vesz részt a folyamatban, de nagyobb intenzitással – a végeredmény tekintetében sikeresebbek, hiszen magasabb minőségű döntések születnek, mind a tudományos eredmények alkalmazása, az új ötletek és információkkal való hozzájárulás, mind az információkhoz és szakértelemhez való hozzáférés terén. A társadalmi összhaszon is az ilyen eszközök alkalmazása esetén növelhető leginkább. Tehát mind politikai mind tudományos szempontból sikeresebb folyamat folytatható le, a döntések minősége mindkét szempontból magasabb lehet. Azonban a szélesebb közönség informálásában, és a szélesebb társadalom érdekeinek bevonásában ezek az eszközök nem vezetnek jó eredményre (Beierle–Cayford, 2001). Az eredmények alapján elhárítják azt a vádat is, hogy a részvételen alapuló döntéshozatali folyamatok nem támaszkodnak megfelelő mértékben a tudományos eredményekre.

Beierle (2002) kettéválasztja a döntés politikai és tudományos irányát, mivel szerinte a folyamatokat ez a kettősség jellemzi. Ehhez hasonló kettősség jelenik meg a habermasi ideákra építő méltányosság és kompetencia (fairness and competence) két metakritériumban is, melyet Webler fogalmazott meg (Webler, 1995). E kettősség oda-visszahatásaira épül az elemző-tanácskozó (analytic-deliberative) folyamat, melyben a tudományos eredmények és tények segítik az értékek képviselőiben tanácskozó folyamatot és feloldják e kettősséget.

Az esettanulmányokra építő értékelési módszerekkel az irodalomban gyakran találkozhatunk. Ebben a dolgozatban most ezek közül csak egyet mutatok be példaként.

Moore kidolgozott egy értékelési módszertant arra vonatkozóan, hogy mit tekinthetünk sikeres környezeti konfliktus megoldási mechanizmusnak (Moore,

1996). Az elméletét a folyamatban résztvevők véleménye alapján építette fel. Bár elméletét környezeti viták megoldására dolgozta ki, mint írja módszertana alkalmazható környezeti döntéshozatali folyamatokra is, melynek során társadalmi bevonás és kormányzati részvétel is történik. Véleménye szerint azonban csak abban az esetben alkalmazhatók az általa meghatározott sikerkritériumok az értékelésre, ha a döntéshozatali folyamat során a résztvevők érdekeinek megismerésére és figyelembevételére valódi lehetőség nyílik.

Moore értékelésében azt hangsúlyozza, hogy a sikeresség nem azon mérhető, hogy a folyamat megegyezéssel zárult-e vagy sem. Az értékelés nem csak az **eredményre**, hanem **a folyamatra is** koncentrál. Az eredményességet (hogy megegyezéssel zárult-e a folyamat) az egyik sikerkategória elemének tekinti csupán (eredmény-orientált kategória). Szerinte a folyamat sikerességét két dimenzióban kell értékelni. Az egyik dimenzió a feltételelenség, a másik pedig kategória felosztású értékelés. A feltételelenség dimenziója alapján a siker lehet feltétel nélküli, feltételekhez kötött, vagy nem sikeres. A másik dimenzió szerint öt sikerkategória létezik, a már említett eredmény-orientált, a politikai, érdekorientált, felelősség-orientált és kapcsolat-orientált. Moore elkülöníti azt is, hogy a kategóriák közül melyik értékeli a folyamat eredményét (az eredmény-orientált, a politikai és az érdek-orientált siker), és melyik vonatkozik a magára a folyamatra (az érdekorientált, a felelősség-központú és a kapcsolatközpontú siker kategóriák). Az egyes kategóriákban a következő elemeket vizsgálja: eredményorientált: létre jön-e a megegyezés, elfogadásra kerül-e a terv, megvédik-e a területet, erőforrást, természeti értékeket és minden ügy, ami felmerült bekerült-e a végső megállapodásba. A politikai kategória az eredmény össztársadalmi elfogadását veszi figyelembe, azt hogy a megállapodás szélesebb körben elfogadottá válik-e. Ennek a kategóriának a folyamatra vonatkozó kérdése, hogy vajon minden fél érdekei képviselve voltak-e. Az érdekközpontú kategória egyrészt a végeredményt vizsgálja, amennyiben az emberek meg tudták-e védeni a saját érdekeiket, másrészt a folyamatra vonatkozóan a résztvevők kialakítottak-e közös érdekeket, létrejött-e közös érdek az egyéni érdekeken kívül, vagy azok módosulásából. A felelősségközpontú sikerkategória arról szól, hogy a résztvevők a folyamat során eljutottak-e arra a szintre, hogy magukénak érezzék magát a folyamatot és az eredményt. Ez természetesen a végső megállapodás megvalósításában is szerepet játszik. A kapcsolatorientált siker azt jelenti, hogy a

folyamat során kapcsolatok épültek ki mind a részt vevő szervezet és a társadalom tagjai között, mind a társadalmon belül, sőt a részvevő kormányzati szervén belül is. Moore a méltányosság kérdését beépíti saját modelljébe, egyrészt a politikai, másrészt az érdekközpontú kategóriákba, hiszen egyrészt az előbbin belül értékelődik a résztvevők érdekeinek képviselője, másrészt az utóbbin belül az érdekek érvényesítése. Moore külön hangsúlyozza a folyamat sikerességének két alapvető tulajdonságát, mely szerint a siker soktényezős, hiszen szerinte két dimenziója van, és a második dimenzió is minimum két kategóriával írható le, illetve a siker ismétlődő, hiszen az egyes siker-tényezők egymásra épülnek.

3.4 Összegzés

A korábban bemutatott kutatási eredmények és vélemények – mint láthattuk – jelentősen különböznek a részvételi folyamatok értékelését illetően. Mint azt Rosener (1978) is felveti, vannak olyan folyamatok, amelyek egyszerű kvantitatív mértékekkel jellemezhetők, míg másokban a vélemények alapján érdemes komplex elemzést végezni. Rosener (1978) szerint azokat a folyamatokat, amelyekben a szervezők célja csupán önmagában a részvétel megvalósítása, nem érdemes másként értékelni, mint hogy hányan mentek el, vagy hányan szóltak hozzá. Ezekben az esetekben a részvétel ugyanis önmagában cél, nem pedig valamilyen cél elérésének eszköze. Szerinte azzal kell első lépésben foglalkozni, hogy vajon mi az elérendő cél, és a részvételi folyamat valóban szolgálja-e ezt a célt. Ha az elérendő cél melyet a részvételnek szolgálnia kellene, nincsen egyértelműen meghatározva, és azt sem tudjuk, hogy a választott eszköz megfelelő-e, akkor a részvétel értékelése is lehetetlen (Rosener, 1978).

Az értékelés másik fontos kritikája vagy legalábbis bizonytalansági tényezője abban rejlik, hogy a különböző eszközök szolgálhatják ugyan önmagukban az adott döntési helyzetet, a megfelelő körülményeket, de ha az állami szereplők elköteleződése nincs meg, és ezért a megvalósítás nem megfelelő szinten történik, akkor bármelyik részvételi folyamat vezethet elégedetlenséghez, és hozhat rossz eredményeket (Chess–Purcell, 1999, Beierle–Konisky, 2000). A részvétel kulcsfontosságú feltétele tehát az, hogy azt jól akarják megvalósítani, és az állami szervek elkötelezettek legyenek a részvétel iránt. Chess és Purcell (1999) szerint nem a megfelelő eszköz kiválasztásán múlik a siker, hanem sokkal inkább azon, hogy azt hogyan valósítják meg.

Sok szerző foglalkozik azzal a kérdéssel is, hogy vajon a körülmények, a környezeti-társadalmi kontextus mennyire befolyásolják a részvételi folyamat minőségét. A kérdésben végzett konkrét kutatások, bár nem teljes körűek és mélyrehatóak, eddig azt látják igazolni, hogy a körülmények nem befolyásolják meghatározó mértékben a részvételi folyamat minőségét (Beierle–Konisky, 2000) és a folyamatból elvárt tulajdonságokat sem (Tuler–Webler, 2010).

Az arnsteini hatalom meghatározása is kérdéseket vet fel. Míg Arnstein megfogalmazásában a több hatalom jobb részvételt jelent, addig egyes kutatási eredmények cáfolni látszanak ezt az elméletet. Beierle és Konisky (2000) eredményei arra hívják fel a figyelmet, hogy az általuk vizsgált esettanulmányokban nem az határozta meg a folyamat sikerét, hogy a közösség milyen ellenőrzési jogkört, hatalmat kapott, hanem inkább az a tényező, hogy a közreműködő állami szervezet mennyire volt rugalmas és készséges.

Egyes szerzők azt hangsúlyozzák, hogy a tudományos kutatások célja az, hogy felállítható legyen egy olyan elméleti keret, ami alapján az adott körülményeknek megfelelően a különböző eszközök tulajdonságait részletesen ismerve megállapítható, hogy az adott esetben mely eszköz alkalmazása a megfelelő (Rowe–Frewer, 2000, 2004, 2005). Mások szerint ez az optimalizálás nem lehetséges a részvétel értékvezérelt volta és annak komplexitása miatt, ezért a folyamat során valamely szereplő szubjektív értékítélete alapján kell kiválasztani a megfelelő részvételi eszközt. Renn és szerzőtársa szerint a fontosnak tartott értékek alapján kell kiválasztani a megfelelő eszközt (Renn–Schweizer, 2009). Beierle véleménye szerint pedig az alapján, hogy milyen társadalmi célt kívánnak vele elérni (Beierle, 1999). Webler és szerzőtársainak megközelítése egy másik szereplőcsoport, a résztvevők értékeire helyezi a hangsúlyt, és azt vallja, hogy az a fontos, hogy a résztvevők milyen részvételi folyamatot tartanak megfelelőnek, és velük egyeztetve, a folyamat során a véleményükhöz alkalmazkodva kell kialakítani a megfelelő mechanizmust (Tuler–Webler, 2010).

3.5 Részvételi eszközök

A részvételi eszközök megfelelő kiválasztásáról, mint az már az előzőekből is kitűnik, kiterjedt vita folyik a részvételi irodalomban és az álláspontok nagyon eltérőek. A vitában az egyik alapkérdés, hogy a részvételi technikák alapvető

tulajdonságainak feltárásával a tapasztalatok alapján leírható-e, hogy milyen típusú döntési helyzetben melyik eszköz alkalmazása szükséges a hatékony társadalmi részvétel biztosításához.

A részvételi eszközök meghatározásakor a másik alapvető kérdés a „ki vegyen részt” is felmerül, hiszen az eszköz megválasztásának egyik alapvető tényezője, milyen résztvevőket vonnak be a folyamatba, azok hogyan kerülnek kiválasztásra, mennyire reprezentatívan képviselik a teljes lakosságot és milyen mélységben vesznek részt a döntéshozatalban.

Az érintettek körének lehatárolása ugyan közvetlenül a részvételi eszköz megválasztása nem befolyásolja, de ezen a ponton szeretnék róla említést tenni.

3.5.1 Ki vegyen részt a döntéshozatalban?

Az érintettek körének lehatárolása ellentmondásokkal teli feladat és általában az adott ügy körülményei nagyban meghatározzák, ki tekinthető érintettnek (Stern–Fineberg, 1996). Az érintett lakosság (egyének) származhatnak különböző földrajzi, etnikai, szociális csoportokból, és lehetnek vállalatok, önkormányzatok egyéb szervezetek. Az érdekcsoportok 64nt he64 k kereskedelmi szövetségek, fogyasztói csoportok, szakszervezetek, vallási csoportok, környezetvédő csoportok. Az érintettségükről néha csak akkor szereznek tudomást, ha arról tájékoztatják őket. Az érintettek körének meghatározására Chess és Hance a következő kérdéseket tartja meghatározónak (idézi Stern–Fineberg, 1996, 88. o):

- Ki rendelkezik olyan információval és szakértelemmel, amely elősegítheti a döntést?
- Ki vett részt korábban részvételi folyamatokban?
- Ki igényelte a részvételt korábban?
- Ki lehet érintve a kockázatok által?
- Ki az, aki érintett, de nem tud róla?
- Ki lesz nagyon mérges, ha kihagyjuk?

Az érintetteket (stakeholders) English és szerzőtársai (1993) a következőképpen definiálják (30.o.):

„Az érintettek azok, akiknek az érdekeit a vizsgált döntés akár negatívan akár pozitívan érinti¹⁸.” Hüvelykujjszabályként az összes érintett bevonásával megvalósuló folyamatban csak legitim érdekeket szabad figyelembe venni, de azok mindegyikét. Annak a meghatározása azonban, hogy mi számít legitimnek a hatalommal rendelkezők döntésén múlik, bár ez is lehetne vita tárgya.

Ugyanebben a tanulmányban az érintettek körének meghatározására English és szerzőtársai (1993) a következő négy csoportot határozzák meg. A tanulmány szennyezett területek jövőbeli hasznosításával foglalkozik, a meghatározás azonban véleményem szerint más környezeti ügyek esetén is jól hasznosítható.

1. Az érintett terület tulajdonosa vagy használója,
2. Az ügyben munkaköri vagy civil szervezetbeli kötelessége van és felelősséggel tartozik érte,
3. Az érintett terület közelében lakik és potenciálisan fizikailag és anyagilag is érintve lehet a döntés következményei által,
4. Maradék kategória: aki sem tulajdonjoggal sem felelősséggel nem tartozik és egészségi vagy anyagi kockázatokat sem visel. Ide tartoznak azoknak az értékeknek a képviselői, akik az élet minőségének, mások jóllétének, a jövő generációknak és a természeti létezőknek a védelmében lépnek föl.

Az első két kategória meghatározása elég egyértelmű, bár a szerepek gyakran keverednek pl. a kormányzat a terület vagy vállalat tulajdonosa és hatóságként felelőse is lehet az ügynek. A harmadik kategória meghatározásában az érintettség legitimitása nem kérdőjelezhető meg, azonban a területi vagy időbeli lehatárolásban a hatalmi viszonyok jelentős szerepet játszhatnak. A kockázatok értékelése és annak bizonytalansága nagyban befolyásolja az érintettséget. A kérdés úgy merülhet fel, hogy mekkora bekövetkezési valószínűség és hatás mellett lesz valaki érintett. A negyedik kategória több kérdést is felvet, egyrészt mivel ezek az érintettek nem saját személyes érdekeiket képviselik így a hagyományos értelemben (személyesen) nem érintettek, másrészt ebbe a csoportba bárki tartozhat az előző három csoport tagjai közül is, amikor is saját egyéni érdekei konfliktusba kerülhetnek az általa képviselt magasabb rendű értékekkel.

¹⁸ „Stakeholders are those with an interest (a stake) that can be affected, for better or for worse, by a contemplated decision.”

Az érintettek körének meghatározás után a következő kérdés, hogy ki vegyen részt. Ebben a kérdésben az egyik meghatározó tényező a reprezentativitás, vagyis hogy a részvételi folyamatba bevont szereplők milyen mértékben reprezentálják a teljes érintett közösséget. DeSario (1987) a reprezentativitásnak négy formáját különbözteti meg:

1. képviselőválasztás útján (formal political representation),
2. megbízás útján (ascriptive representation),
3. résztvevők kiválasztása a teljes populációt jellemző tulajdonságok alapján (descriptive representation),
4. résztvevők kiválasztása az eltérő nézőpontok alapján (substantive representation).

A társadalmi részvételi folyamatok esetén az utóbbi két képviseleti forma kerülhet szóba, egyik sem jobb azonban a másikonál (English et al., 1993). A társadalmi részvételben kompetens és elkötelezett szereplők részvétele előnyös lehet, melyet a véletlen kiválasztás vagy a mintavételezés (a deskriptív képviselet) nem feltétlenül biztosít. Ebben az esetben viszont a halkabb és rosszabbul szervezett része a közösségnek képviselet nélkül maradhat. Egy ötödik képviseleti forma, az önkiválasztás módszerén alapul (English et al., 1993). Ennek a megközelítésnek az az elméleti alapja, hogy mindenki, aki komolyan védeni szeretné saját érdekeit, részt vállal a folyamatban. Ez a módszer biztosítja a résztvevők elkötelezettségét, meg van a veszélye azonban annak, hogy a hatalommal nem rendelkező csoportok ismét kiszorulnak a részvételből és így a folyamat a társadalmi konfliktusokat elmélyítheti. Ez a módszer felveti annak a lehetőségét is, hogy túl kevés résztvevő kerül kiválasztásra, ami miatt nem képesek ellátni a feladatukat, ha viszont túl sokan vannak, akkor nem tudnak egymással megfelelően kommunikálni.

A reprezentativitás és a részvétel minősége alapvetően úgy tűnik, hogy ellentmondásban áll egymással. Minél szélesebb kört vonunk be a folyamatba, annál felszínebb lesz a hozzájárulásuk, ha azonban csak egy szűkebb csoport részvételét biztosítjuk, akkor elmélyült tanácskozásra és minőségi döntéshozatalra van lehetőség. Az egyes esetekben azt kell mérlegelni, melyik szempont fontosabb, az hogy minden érintett fél hozzájárulhasson a döntéshez vagy az, hogy a kevesebb, de jobban tájékozott és elkötelezettebb csoport jól átgondoltan járuljon hozzá a

végeredményhez. És természetesen a részvételi folyamat finanszírozására rendelkezésre álló források is meghatározóak lehetnek ebben a kérdésben.

A lakosság nem tekinthető homogén csoportnak, akiknek hasonló érdekeik vannak és ezeket egységesen képesek képviselni. May (2006) felhívja a figyelmet arra, hogy meg kell becsülni azt a kevés számú, ám társadalmilag aktív tagot, akik képesek és hajlandók a részvételi folyamatokban részt venni, amely erőforrásokat igényel. Ezek a résztvevők nem fogják reprezentatíván képviselni a közösséget, hiszen ez egy heterogén csoporttól nem is elvárható, azonban elkötelezettek, ami a részvétel szempontjából fontos érték (May, 2006).

Beierle (2002) szerint a nagyobb intenzitású, de kisebb létszámú eszközök a társadalmi célok elérésében a legtöbb területen sikeresebbek, ebben az esetben azonban a széles társadalom nevelése háttérbe szorul, és az intézmények iránti bizalom növelése is kisebb hangsúlyt kap. A szűkebb kör bevonása esetén a reprezentativitás sérülhet, sőt előfordulhat, hogy szándékosan kizárnak olyan csoportokat, amelyek véleménye konfliktusokat szülhet (Beierle, 2002).

A különböző részvételi eszközök a közösséget eltérő képviselőre adnak lehetőséget. A részvételi irodalomban régóta folyik a vita arról, hogy a megfelelő eszköz megválasztásakor milyen tényezőket kell figyelembe venni. Ennek a vitának a során többféle besorolása, csoportosítása született a részvételi eszközöknek, melyek célja, hogy megkönnyítsék a megfelelő eszköz kiválasztását. A következőkben ezeket a csoportosítási törekvéseknek mutatom be, de szeretném megjegyezni, hogy jelenleg nincsen általánosan elfogadott tipológiája ezeknek az eszközöknek, hamarosan azt is látni fogjuk, hogy miért.

3.5.2 A részvételi eszközök típusai

A részvételi eszközök csoportosításának célja Rowe és Frewer (2004) szerint az, hogy megfelelő tagoltságot biztosítson ahhoz, hogy a legalkalmasabb eszközt tudjuk hozzárendelni egy adott üggyhez, annak tulajdonságai alapján. Webler (1999) azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a körülmények és az általánosíthatóság problémái miatt nem egyértelmű, hogy ilyen hozzárendelés létezhet-e.

Mások is megfogalmazzák azt a kritikát, miszerint a megvalósítás minősége sokkal inkább befolyásolja az adott folyamat minőségét, mint maga a részvételi eszköz alapvető tulajdonságai (Chess – Purcell, 1999 és English et al., 1993), ami szintén megkérdőjelezi, hogy a megfelelő eszköz befolyásolja-e leginkább egy folyamat

minőségét. Renn (1992) szerint bármilyen eszközt is választunk a részvétel biztosítására, a lényeg, hogy a résztvevők elfogadják a folyamat kivitelezésének feltételeit és szabályait, különben a folyamat sikertelenségre van ítélve.

Mindezen elméleti kritikák ellenére nézzük meg, hogy az egyes szerzők mi alapján építették fel a tipológiát. Tegyük ezt azért, hogy jól látható legyen, milyen tulajdonságokat tartanak meghatározónak az egyes részvételi folyamatok esetében, és így előrevetítsük a dolgozatban későbbiekben elemzésre váró két eszköz, a népszavazás és a közmeghallgatás, értékelésének alapjait, és elhelyezhessük ezeket az eszközöket az egyes tipológiákban.

A részvételi irodalomban fellelhető társadalmi részvételi eszközök csoportosításának nehézsége azzal a kérdéssel kezdődik, hogy melyek azok az eszközök, amelyeket a tipológiában el kívánunk helyezni. Ez alatt azt a problémát értem, hogy rengeteg elnevezés és módszertan létezik a fellelhető irodalmi forrásokban, ezek tartalmilag azonban nem mindig különböznek egymástól lényegesen, és a módszerek sokszor hiányos bemutatása, pedig nem teszi lehetővé az egymással szoros kapcsolatban álló eszközök markáns elkülönítését. Ennek a problémának a szemléltetésére Rowe és Frewer (2005) cikkükben összegyűjtötték az általuk feltárt irodalmi forrásokban fellelhető összes társadalmi részvételi eszköz megnevezését. Ezek felsorolása több mint száz különböző elnevezést tartalmaz (Rowe–Frewer, 2005, 257.o.)

Arsteini (1969) által meghatározott létra kategóriáit írásában használja egyes eszközök besorolására is. A létra tipológiájának alapja hogy az adott eszköz milyen hatalmat biztosít a közösség tagjai számára. Ez a tipológia bár igen népszerű több problémát is felvet (Webler, 1999). Az egyik ilyen probléma, hogy bizonyos körökben továbbra sem elfogadott, hogy olyan állampolgárokat hatalmazzanak fel a döntés jogával, akik nem választott képviselők. Másodszor a hatalom kérdése és elmélete ebben az elméletben nem elég részletesen kidolgozott, ebből kifolyólag nem képezhető precíz besorolása az eszközöknek. Harmadszor az sem megoldott a módszertan alkalmazása esetében, hogyan lehet megbízhatóan becsülni annak mértékét, hogy az egyes részvételi technikák milyen mértékű a hatalommal képesek felruházni a résztvevőket. Mindezek a problémák abból is adódnak, hogy a tipológia egy dimenzióra épül.

Beierle (1999) szerint a részvételi eszközök a következő négy tulajdonság szerint térnek el egymástól:

1. az információáramlás iránya (egy irányú a társadalom felől, egy irányú a kormányzat felől, kétirányú)
2. a szembenálló érdekek közötti kölcsönhatás mértéke (alacsony, közepes, magas)
3. a képviselet módja (önmagát képviseli, képviselők útján, érdekcsoport által)
4. a társadalom szerepe a döntéshozatalban (nincs szerepe, tanácsadó vagy döntéshozó)

E dimenziók mentén a 7. ábra által ábrázolt módon helyezte el a különböző eszközöket, melyeknek 3 csoportját különítette el (A, B és C). Az A csoport (közvélemény-kutatás, fókuszcsoport és társadalmi véleményezés) egyirányú információáramlást tesz lehetővé a társadalom tagjaitól a döntéshozók felé, a tanácskozásnak nem biztosít lehetőséget és a döntéshozókra nézve nem fogalmaznak meg kötelező érvényű ajánlásokat sem. A második csoport C (Right-to-know, Public Notice, Public Education) szintén egyirányú információáramlást biztosít, ezúttal a kormányzattól a közösség tagjai felé. Bár ezek az eszközök szintén passzívak, a szélesebb közösség nevelésében fontos szerepet játszhatnak, és a bizalom növelését is elősegíthetik. A legdinamikusabb csoport a B, melyben elkülöníthetők az állampolgári tanácskozás módszerei (citizen jury, consensus conference) és az alternatív vitarendezési eljárások (mediation és regulatory negotiation). Az állampolgári tanácskozás módszerei a szakértők és a társadalom kommunikációjául szolgálnak és a tanácskozó módszer az egyének tanulását nagyban elősegíti. A szélesebb társadalom nevelésére csak a média aktív közreműködésével kerülhet sor, az értékek és vélemények megismertetését azonban jól szolgálja. Az ellentétes érdekek találkozásának és a konfliktusok feloldásának ezek az eszközök kevésbé kedveznek. A vitarendezési technikák döntéseket is hoznak, ezért jelentős információkkal járulhatnak hozzá a döntéshozatali folyamathoz. Az értékeket és véleményeket is jól felszínre tudják hozni, valamint a bizalom építésében is jeleskedhetnek. Mivel konszenzusra törekednek a konfliktusok feloldása egyik legfontosabb érdekük. A résztvevők alacsony száma miatt a szélesebb társadalom képzését és informálását nem teljesítik.

7. ábra Az részvételi eszközök tulajdonságai



Forrás: (Beierle, 1999, 88.o.)

Az egyik legrészletesebben kidolgozott csoportosítást Rowe és Frewer publikálta 2005-ben. Nagyon fontos jellemzője az a jól definiált cél, amely miatt kialakításra került, ez pedig a részvételi folyamatok értékelése. Mivel a szerzők mindenképp előtt ennek a célnak kívántak megfelelni, ezért egy jól felépített struktúrát sikerült kidolgozniuk, amely a későbbiekben jól használhatóvá is teszi ezt a módszertant. A tipológia alapja az információáramlás iránya. Ez alapján társadalmi kommunikációnak (public communication) nevezik azt a folyamatot, amelyben az információ egy irányban, a hivatalos szervektől a lakosság felé áramlik, ekkor nem jöhet létre társadalmi input a döntésre vonatkozóan, ez tehát nem részvétel. Társadalmi konzultációnak (public consultation) nevezik azt a folyamatot, amelyben az információ szintén egyetlen irányban áramlik, de a lakosságtól a hivatal felé. Társadalmi részvételnek (public participation) pedig azokat a folyamatokat nevezik, amely során az információáramlás kétirányú (a korábban bemutatott 5. ábra szemlélteti ezt az elkülönítést).

Az eszközök tipizálásához a következő változókat és értékeket határozták meg:

1. A résztvevők kiválasztásának módja: kontrollált/nem-kontrollált

2. Az információelosztásban facilitátor van-e: igen/nem
3. Válaszadás módja: korlátlan-nyitott/korlátozott-zárt
4. információ hozzájárulás: fix/rugalmas
5. az információcsere eszköze: személyes/nem személyes
6. az információátadás módja: strukturált/nem strukturált

A tipológia meghatározásánál figyelembe vették, hogyan akarják azt használni a részvételi folyamatok értékelésére. Mi tekinthető az adott változó esetén hatékonnak és mi nem. A hatékonyságot befolyásolja, hogy melyik eszközt választják az adott kontextusban (eszközök közötti változók) és az is, hogy az adott eszközt hogyan alkalmazzák (eszközön belüli változók).

A csoportosítással a társadalmi kommunikációs eszközöknek 4, a konzultációnak 6, a részvételnek 4 típusát különböztették meg. Ezek jellemzőit tartalmazza a következő táblázat.

4. táblázat A részvételi eszközök tipológiája

A mechanizmusok osztályai	példák	tulajdonságok
Kommunikáció 1. típus	Tv, újság, rádió	Hagyományos kommunikációs eszközök alkalmazása, általában olyan tájékoztatási folyamat része, amely különböző társadalmi csoportokat céloz meg.
Kommunikáció 2. típus	Közmeghallgatás	Jellemzője, hogy az emberek mennek el az információért és nem fordítva. A résztvevők kiválasztása önkéntes. Az intézmények képviselőivel a személyes találkozó jön létre, tartalmát kis mértékben meghatározza a résztvevők kérdései.
Kommunikáció 3. típus	Internet, kábel TV, kiállítás	Jellemzője, hogy az emberek mennek el az információért. Az információk köre tájékoztatást nyújtó által meghatározott. Személyes kontaktus nincs és kérdésekre sincs lehetőség.
Kommunikáció 4. típus	Forró drót	Szintén az állampolgárok kezdeményezik az információhoz jutást, de annak tartalma is rugalmas. A telefonos verzió a személyes találkozóhoz közelít.
Konzultáció 1. típus	Referendum, közvélemény-kutatás	Meghatározott kérdésekre ad választ az emberek nagy mintájától. A kiválasztottak köre kontrollált, a válaszadás módja korlátozott. A megkérdezettek száma fontosabb a válasz minőségénél. Nagy a különbség a módszerek között, hogy azok milyen hatással vannak a döntésre (pl. ügydöntő vagy véleménynyilvánító népszavazás).
Konzultáció 2. típus	Konzultációs dokumentumok	A kiválasztottak köre kontrollált, a válaszadás módja azonban nyitott. Tipikus módja, hogy egy adott dokumentumot az érintettek számára elérhetővé tesznek és meghatározott idő áll rendelkezésre a véleményezésre. Személyes kapcsolat nélkül.
Konzultáció 3. típus	Elektronikus konzultáció, interaktív website	A Konzultáció 2. típusához nagyon hasonló, csak a résztvevők köre nem meghatározott.
Konzultáció 4. típus	Fókuszcsoport	A résztvevők köre kontrollált, facilitátor részt vesz, nyitott válaszadási lehetőség és személyes találkozás jellemzi. Legfontosabb jellemzője, hogy a válaszok minőségére helyezi a hangsúlyt és a résztvevők száma alacsony.
Konzultáció 5. típus	Study circle, Open space	A Konzultáció 4. típusához hasonló, a résztvevők kiválasztása azonban nem ellenőrzött. A study circle (szakkör): 5-20 ember találkozik néhány alkalommal, hogy megvitassanak egy témát vagy egy könyvet. Open space: nagy létszámú gyűlés, önkéntes résztvevőkkel ahol kiválasztják a témákat, amiket kisebb csoportokban

		vitatnak meg és a végén plenáris üléssel zárul.
Konzultáció 6. típus	Citizen panel	A fókuszcsoporthoz hasonlóan kiválasztott résztvevők kis csoportja vitat meg témákat facilitátorral, a f.cs-tól eltérően azonban többször találkoznak , több témáról vitáznak és a tagok is cserélődhetnek. Általában a végén szavazással zárul.
Résztvétel 1. típus	Állampolgári tanács, konszenzus konferencia, akciótervezés workshop	Ellenőrzött kiválasztás, rugalmas információtartalom, facilitátor, nyitott válaszadási lehetőség. Gyakran rendelkezésre állnak szakértők is a kérdések megválaszolására. A folyamat outputja nem strukturált.
Résztvétel 2. típus	Tárgyalásos szabályalkotás, Task force	Az előzőektől alapvetően abban különbözik, hogy nincsen facilitátor a folyamatban.
Résztvétel 3. típus	Vitázó közvélemény-kutatás, tervező cellák	A Résztvétel 1. típusától abban különbözik, hogy a vélemények aggregálása strukturált formában történik. Facilitátor részt vesz a folyamatban. A vitázó közvélemény-kutatás esetében kétszer kérdezik meg a válaszadókat és mindkét megkérdezés eredményét nyilvánosságra hozzák. A Tervező cellák esetében különböző döntéstámogatás használnak, hogy a különböző vélemények megfontolását és értékelését biztosítsák.
Résztvétel 4. típus	Town meeting (szavazással kombinált)	Ez a csoport különbözik a résztvétel többi típusaitól. Itt a résztvevők kiválasztása önkéntes, és nincsen facilitátor, bár a vélemények aggregálása/az információátadás módja strukturált. Ennek a csoportnak az archetípusa a town meeting, ahol a tanácskozás szavazással zárul.

Forrás: Rowe–Frewer, 2005, 278-282. o.

A következőkben két általam kiválasztott részvételi eszközt tárgyalok. Ezek a közmeghallgatás (public hearing) és a népszavazás (referendum). A vizsgálatom tárgyául azért választottam ezt a két módszert, mert egyrészt mindkettő igen ellentmondásos részvételi eszköz, másrészt a magyarországi gyakorlatban ezek elterjedése a legjelentősebb (Szántó, 2008c). A közmeghallgatás nemcsak a magyar gyakorlatban, hanem a nyugati demokráciák társadalmi részvételi gyakorlatában is a legelterjedtebb részvételi forma. Magyarországon a közmeghallgatás a Környezeti Hatásvizsgálat köteles tevékenységek esetében kötelező részvételi eszköz, ami a jelentős környezeti kockázatokkal bíró beruházásokat érinti. Ennek a jogi előírásnak köszönhető az is, hogy a közmeghallgatásokat nagy számban tartanak Magyarországon is környezeti ügyekben. Mindezek alapján elmondható, hogy elterjedése jelentős gyakorlati tapasztalatokat jelent. Annak ellenére azonban, hogy ennek az eszköznek az alkalmazása ilyen hosszú időtávra tekint vissza, és ilyen széles körben alkalmazásra került mind a nyugati demokráciákban (USA, Kanada, Nagy-Britannia), mind pedig hazánkban, az eszköz alkalmazásának mélyreható elemzése kevés esetben történt meg (kivétel ez alól Kemp, 1985, Rosener, 1982). A kutatók inkább az eszköz leíró vagy előíró módon bemutatják be. Erre a hiányosságra több jelentős szerző is felhívja a figyelmet mint Webler és Renn (1995), Stern és Fineberg, (1996). Ennek az úrnek a kitöltésére vállalkozom a disszertációmban.

A népszavazást, amely a társadalmi részvétel irodalmában szintén egy ellentmondásos eszköz, azért választottam, mert Magyarországon a hulladékgazdálkodásban igen elterjedt részvételi eszköz. A magyar szakirodalomban a népszavazással, mint eszközzel, Szántó foglalkozik értekezésében (Szántó, 2008c). Eredményei között szerepel, hogy a hulladékgazdálkodási telepítési konfliktusok között kiemelkedően magas a népszavazással történő véleménynyilvánítások száma. Szántó ezen eredményeivel szeretnék mélyrehatóbban foglalkozni és megvizsgálni, hogy ennek okait.

Mindezek a szakirodalmi előzmények vezettek arra, hogy a közmeghallgatást és a népszavazást válasszam ki vizsgálatom tárgyául. Ezért a következőkben részletesen bemutatom, hogy a korábban megismert társadalmi részvételi irodalomban, hogyan jelenik meg ez a két részvételi eszköz. Mindezt az alapján fogom bemutatni, hogy a korábban tárgyalt elméletek, hogyan viszonyulnak ezekhez az eszközökhöz. A következő kérdéseket teszem föl:

1. A társadalmi részvétel különböző definíciói alapján valódi részvételi eszközöknek tekinthetők-e?
2. Az egyes tipológiákban hova sorolhatók be ezek az eszközök és ezek alapján milyen tulajdonságaik ismerhetők fel?
3. A részvételi eszközök értékelésekor alkalmazott eltérő kritériumok alapján az egyes szerzők hogyan értékelték ezeket az eszközöket?
4. A gyakorlati tapasztalatok az eszközök alkalmazásának milyen erősségeit és gyengeségeit mutatják?

3.5.3 A népszavazás

Az elméleti bevezetőben (2.1.1 fejezet) már láthattuk, hogy a népszavazás alapvetően a direkt demokrácia döntéshozatali eszköze, és ez az eszköz nélkülözi a tanácskozást. Sartori (1999), aki alapvetően a képviseleti demokrácia híve, a népszavazást zéró összegű játékként definiálja. Ha egy adott kérdésben népszavazással döntenek az érintettek, akkor a többség elve alapján fog megszületni a döntés. Ennek nyilván lesznek vesztesei és nyertesei is, de a játszma összege (vagyis a nyertesek haszna és a vesztesek költségének összege) zéró lesz, ellentétben más döntési módszerekkel¹⁹, ahol létrejöhet pozitív összegű eredmény is. A többségi döntés azt is eredményezi, hogy a kisebbségek minden döntés esetén háttérbe szorulnak, így érdekeiket és véleményüket a népszavazással történő döntéshozatal esetén nem tudják érvényesíteni, hiszen minden népszavazás esetén a többség dönt. Ezáltal a népszavazással történő döntéshozatal elmélyítheti a társadalmi konfliktusokat is. Ráadásul a népszavazás, mint részvételi forma, teret engedhet a hatalmon lévőknek a manipulációra is, hiszen annak, aki a népszavazási kérdést megfogalmazhatja, hatalmi pozíciója van. A hatalom abban áll, hogy egyrészt eldöntheti, hogy miről szavazzanak (bár ez történhet népi kezdeményezés útján is), valamint a kérdés megfogalmazása is jelentősen befolyásolhatja a végeredményt. Vagyis annak eldöntése, hogy miről szavazzanak, és a kérdést hogyan fogalmazzák meg hatalmi pozíciót biztosít, és a manipuláció eszköze lehet. Emellett Sartori, (1999) arra is felhívja a figyelmet, hogy a népszavazással történő döntéshozatalban az emberek egyedül vannak a döntésükkel. A mérlegeléshez pedig nemcsak információra, hanem

¹⁹ Sartori szerint az képviseleti demokrácia elitista modelljében a képviselők egyeztetések és tárgyalások útján pozitív összegű játszmákat tudnak elérni (Sartori, 1999, 73.o.)

kompetenciára is szükségük van az információk feldolgozásához, ezt azonban maga a népszavazás nem biztosítja. A demokráciára nevelés és a kompetencia vagy tudás növelése a népszavazás esetében csak akkor történik meg, ha a hatalom tulajdonosai erre külön figyelmet fordítanak, ami a gyakorlatban (néhány kivételtől eltekintve) általában nem történik meg.

A társadalmi részvétel 3.2 fejezetben idézett definícióiból azt is láthattuk, hogy a népszavazást, mint eszközt, különbözőképpen értékelik az egyes szerzők. Az egyes társadalmi részvételi definíciókból az is kitűnik, hogy a népszavazás nem tekinthető egyértelműen részvételi eszköznek. Tekintsük át az egyes definíciók és tipológiák tartalmilag mit mondanak a referendumról, a részvétel vagy a nem-részvétel kategóriájába sorolódik-e ez a döntéshozatali forma, és milyen alaptulajdonságokat mutat.

Arstein (1969) társadalmi részvétel meghatározásában a népszavazás egyértelműen részvételi eszköz, hiszen az érintettek hatalommal rendelkeznek a döntés meghozatalában (amennyiben ügydöntő népszavazásról van szó, és a szavazás végeredménye kötelező a kormányzatra nézve). A Sartori által felvetett hatalmi kérdések azonban beárnyékolják az elméletet, és felmerül a manipuláció kérdése is, hiszen, mint azt korábban láttuk, a népszavazás kiírása és a kérdés megfogalmazása teret enged a manipulációnak is, abban az értelemben, amelyet az arsteini létra legalsó foka²⁰ jelképez. Erre láthatunk példákat a magyarországi esettanulmányokban is (Szántó, 2008c).

Rowe–Frewer (2005) meghatározásában a részvételi folyamatokban a résztvevők valamilyen inputtal járulnak hozzá a döntéshez és az információáramlás kétirányú folyamat. A népszavazás során az információáramlás a konkrét szavazási tevékenység esetében a lakosságtól a kormányzat felé irányul. Ebben a megközelítésben tehát a népszavazás önmagában nem valódi részvételi folyamat, hanem társadalmi konzultáció (public consultation). A valódi részvétel csak akkor valósulhat meg, ha a szavazást megelőzően kiterjedt információs és konzultációs tevékenységet folyik és a döntés mindkét oldala megismerhetővé válik a lakosság

²⁰ Ebben látom az részvételi létra gyengeségét. A népszavazás esete szerintem nem sorolható be egyértelműen, hiszen a gyakorlati megvalósítás nagyban meghatározza, hogy az adott eszköz valójában hogyan segíti vagy nem segíti a közösség hatalomhoz való hozzáférését.

számára. Erre a gyakorlatban ritkán látunk példákat. A Rowe–Frewer (2005) által felépített és a korábbiakban tárgyalt tipológiában a népszavazást a következő változókkal jellemezték:

1. A résztvevők kiválasztásának módja: kontrollált
2. Az információelosztásban facilitátor van-e: nincs
3. Válaszadás módja: korlátozott
4. az információcsere eszköze: nem személyes
5. az információátadás módja: strukturált

Ezek alapján a jellemzők alapján jól látható, hogy a népszavazásnál is kulcskérdés a „kit vonjunk be”. Kik lesznek a népszavazásra jogosultak, mely települések lakosai? Mivel ez egy kontrollált kiválasztáson alapuló részvételi folyamat a kormányzat ebben a kérdésben is hatalmi pozícióval rendelkezik. Az is látható, hogy a válaszadás, mint azt Sartori (1999) is tárgyalja strukturált, így a kisebbségi vélemények, és a megfogalmazott kérdésen kívüli vélemények elvesznek. A folyamat maga személytelen, és nincs lehetőség a tanácskozásra, személyes diskurzusra.

Míg Renn és szerzőtársai meghatározásában a népszavazást a társadalmi részvétel fogalmának lényegével megegyezőnek tartják (Renn et al., 1995a, 2.o.), addig Beierle definíciója kizárja a népszavazás intézményét, mint részvételi döntéshozatali formát (Beierle–Cayford, 2002). A Renn és szerzőtársai (1995) által meghatározott definícióba tételesen beleértik a népszavazást és a népi kezdeményezést, későbbiekben azonban megjegyzik, hogy a könyvükben nem elemzik ezt az eszközt, hiszen ugyan a folyamat teljesíti a Webler (1995) által megfogalmazott méltányosság (fairness) metakritériumát, a diskurzusra azonban az eszköz alkalmazásával nincsen lehetőség. Megállapítják, hogy a népszavazás nagyon jó eszköze a már meghozott döntések legitimálásának, de ezt meg kell hogy előzze valamilyen tanácskozáson alapuló társadalmi egyeztetés. Ennek hiányában a népszavazás önmagban nem képes a másik metakritériumot, a kompetenciát (competence) is teljesíteni, ezért a megvalósítását csak más eszközökkel kombináltan tartják célravezetőnek (Renn et al., 1995a).

A demokráciából levezethető kritériumok alapján vizsgálva Fiorino (1990) a népszavazásról megállapítja, hogy a szavazás során a laikusok közvetlenül vehetnek részt a döntésben és ehhez (ügydöntő szavazás esetén) hatalmat is kapnak, amely miatt a kormányzattal és a szakértőkkel egyenlő pozícióba is kerülhetnek. E demokratikus kritériumok az eszközt a demokrácia alapelvei szerint magasra értékelik. Ezt az érvelést Rowe és Frewer (2000) értékelése is megerősíti, mivel a reprezentativitás, a résztvevők függetlensége, a végső döntésre gyakorolt hatása és a folyamat átláthatósága is magas szinten biztosított. Emellett azonban mindkét forrás megállapítja, hogy a referendumnak jelentős hiányosságai is vannak, mégpedig a döntés minőségét illetően (Fiorino, 1990 és Rowe–Frewer, 2000). A népszavazás ugyanis csak a vélemények irányát képes megmutatni, azok intenzitását és a véleménykülönbségek súlyát nem. A folyamat jellege miatt csupán egy állapotfelvételt mutat a lakosság adott időpillanatban érvényes véleményéről, hiszen nem biztosít sem vitát sem lehetőséget a tanácskozásra, ahol a vélemények formálódhatnának és mélységükben megmutatkozhatnának. A döntéshozatalban általában két lehetőség van a választásra („igen” vagy „nem”), és nincsen lehetőség konszenzusra. „A népszavazás döntési hatalmat ad az alulinformált és alulképzett választók kezébe”(Fiorino, 1990, 232.o.)²¹. A folyamat nem biztosít hozzáférést olyan erőforrásokhoz, amely elősegíthetné, hogy a lakosok tájékozott döntéseket hozzanak, és nincsen lehetőség a félreértések tisztázására, valamint a hatóság és a lakosság közti párbeszédre sem. Éppen ezért a népszavazás nem alkalmas eszköze a komplex és sokoldalú problémák és kockázatok kezelésének. A referendum másik fontos hátránya, hogy rendkívül költséges, így a költséghatékony döntéshozatal az eszköz előbb említett hátrányait is figyelembe véve megkérdőjelezhető. A rendszeresen felmerülő kérdések esetén a gyakorlatban nem megvalósítható a referendum rendszeres megszervezése sem (Rowe–Frewer, 2000). A magyar gyakorlatban ennek ellenére többször is találunk példákat ugyanabban az ügyben egymás után többször megismételt szavazásra (Szántó, 2008c).

A népszavazás hagyományos demokratikus eszköz, melynek legfontosabb erőssége, hogy ellentmondásos kérdések eldöntésére alkalmas. Ahhoz, hogy valaki részt vegyen a folyamatban alapvetően nem kell semmiféle kompetenciával rendelkezni (még

²¹ „...referenda delegate decision authority to an uninformed or otherwise unqualified electorate...”

olvasni sem kell tudni), csak regisztrált választónak kell lenni. A folyamat rövid időtartama növeli a részvételi hajlandóságot, megismételhető és általánosítható (English et al., 1993). A népszavazás legnagyobb gyengesége abban mutatkozik meg, hogy bár minden választásra jogosult állampolgár szavazhat, a területi meghatározás, amely a kormányzat/önkormányzat joga, a reprezentativitást nagymértékben sértheti. A komplex kérdések egyszerű igen-nem válaszokkal nem megválaszolhatók. Új információkat és érdekeket nem képes figyelembe venni, miután a kérdést feltették. A válaszokat nagymértékben befolyásolhatja a kérdés megfogalmazása, és a résztvevők irracionálisan is dönthetnek, amennyiben nem megfelelően informáltak. A közösség tagjainak informáltságát alapvetően meghatározza, hogy a témában ki és milyen minőségű kampányt folytatott (English et al., 1993, 64. o.)

3.5.4 Közmeghallgatás

Arstein (1969) szerint a közmeghallgatás a részvételi létra negyedik fokának, a konzultációnak az eszköze (6.o.). Az információáramlás kétirányú ugyan, de nincsen garancia arra, hogy a lakosság véleményét és ötleteit figyelembe veszik a döntéshozatal során, így ennek az eszköznek az alkalmazása a részleges részvétel szintjét jelenti. A konzultáció szintjének eszközei Arnstein (1969) szerint leginkább egyfajta „kirakat részvételt” valósítanak meg, amennyiben a résztvevők részt vehettek, a hivatal elégedetten megszámolhatta, hányan jöttek el, valódi részvételre tulajdonképpen nem került sor. Ennek eredménye az érintettekben növekvő frusztráció.

Rowe–Frewer (2005) által meghatározott definíció szerint a közmeghallgatás nem tartozik a valódi társadalmi részvételi folyamatok közé, a gyakorlati tapasztalatok alapján. Az információáramlás mindössze a kormányzattól a lakosság felé irányul, és a lakosságnak nincsen valódi lehetősége, hogy a döntéshez valós inputtal járuljon hozzá. Ebben az értelmezésben tehát a társadalmi kommunikáció (public communication) kategóriájában foglal helyet. A tipológiában a következő jellemzőkkel bír:

1. A résztvevők kiválasztásának módja: nem-kontrollált
2. információs hozzájárulás: rugalmas

3. az információcsere eszköze: személyes

A közmeghallgatás, mint az egyik leghosszabb ideje és legnagyobb gyakorisággal használt eszköz elméletileg a Rowe–Frewer tipológiában is több előnyös tulajdonsággal bír, a gyakorlatban azonban könnyen válhat a manipuláció és a terápia eszközévé. A résztvevők kiválasztásában az önkéntesség a jellemző, amely miatt természetesen a reprezentativitás nem, viszont az elkötelezettség biztosított. A résztvevők (elvileg) szabad megfogalmazásban mondhatják el a véleményüket, ami a gyakorlatban legtöbbször nem valósul meg. A személyes találkozás viszont mindenképpen az eszköz előnyei közé tartozik.

A Renn és szerzőtársai (1995, 2.o.) által definiált társadalmi részvétel magában foglalja a közmeghallgatást, hiszen fórumot jelent az érintettek számára és a diszkurzív környezet elméletileg megvalósulhat. A valódi tanácskozássra és az ideális beszédhelyzet megvalósulására azonban nem látnak lehetőséget, ezért hangsúlyozzák, hogy egy több eszközt kombináló összetett folyamat kiegészítő elemeként nagyon fontos szerepet játszhat.

A demokratikus kritériumok alapján vizsgálva a közmeghallgatást, bár a leggyakrabban alkalmazott eszköz, mégis sok gyengeséggel rendelkezik (Fiorino, 1990). A demokrácia alapelvei szerint előnye, hogy a laikusok közvetlenül saját maguk vehetnek részt, és személyes kapcsolatot hoz létre a hivatalnokok és a lakosság között. A folyamat során azonban nem kerülhetnek egyenlő pozícióba a hivatalnokokkal és szakértőkkel, mivel a rendezvény körülményeit, a helyszínt, az időpontot, a program időbeosztását a hivatal határozza meg. A szakértők szabják meg, hogy milyen információkat milyen formában osztanak meg a lakossággal, akik legtöbbször csak a hallgatóságot képezik a szakmai előadásokhoz, az aktív részvétel helyett. A laikusok számára csak a tiltakozás és az ellenkezés megfogalmazásának lehetősége marad, vagyis a reaktív magatartás. A tanácskozás és a tanulás lehetősége minimális. Ezek a gyengeségei megkérdőjelezzik alkalmasságát a dinamikus és a komplex környezeti problémák megvitatására (Fiorino, 1990).

A közmeghallgatás a kormányzat vagy hivatal részéről sok célból megfelelő: gyors, olcsó és könnyen adminisztrálható (Rowe–Frewer, 2000), megfelel a jogilag előírt részvételi követelményeknek, látszólag jól teljesíthető a társadalom bevonása,

legitimálhatók a már meghozott döntések és hatástalaníthatók az ellenvélemények (Fiorino, 1990). Ezek mellett az előnyei mellett a demokratikus kritériumok alapján vizsgálva sok hátránya van. A reprezentativitás és a részvétel mértéke az időpont és a helyszín megválasztásával jelentősen csökkenthető, a kommunikáció általában egyirányú, a megvitatható kérdések köre szűkre szabott, a döntési folyamatnak általában késői szakaszában kerül megrendezésre, így csupán a döntés jóváhagyását szolgálja, mint annak érdemi befolyásolását. Ezért aztán kicsi a hatása mind az állampolgárok viselkedésére, mind pedig a döntéshozatali folyamatra. A döntéshozatali folyamat átláthatóságát csak mérsékelten segíti elő, és a résztvevők függetlensége általában nem biztosított (Rowe–Frewer, 2000). Gyakran a döntésben érdekelt gazdasági érdekek is dominálják (Fiorino, 1990)

A közmeghallgatás által elvileg biztosított kétirányú információáramlás azt sugallhatja, hogy ez az eszköz képes növelni a közösség tudását és a döntéshozókkal megismertetni az érintettek által képviselt értékeket, értékes információkat szolgáltatni a döntéshozatalhoz, és az átláthatóság biztosításával növelni az intézmények iránti bizalmat. A valódi tanácskozás hiánya azonban előrevetíti, hogy ezeknek a céloknak a megvalósításában a közmeghallgatás csupán gyenge eredményeket érhet el (Beierle, 1999). Az egymással szembenálló érdekek egymásnak feszülése pedig a konfliktusok elmélyülését is eredményezheti.

A közmeghallgatás az egyes felek számára sokszor negatív képet formál (Webler–Renn, 1995). A polgárok úgy gondolnak a közmeghallgatásra, mint ahol kevés résztvevő van jelen, és megfosztják őket a legkisebb hatalomtól is. A hivatalnokok számára a közmeghallgatás a csatateret jelképezi, ahol a jogszabályoknak meg kell felelni, és közben elkerülni a katasztrófát. Az ő nézőpontjukból nézve ha sokan jönnek el, az rossz jel. Mindezek a vélemények nyilván azért alakulhattak ki, mert a közmeghallgatás általában a döntéshozatali folyamat késői szakaszában kerül megrendezésre, a közmeghallgatások szerkezete is korlátozott teret enged a diskurzusnak, csak kevés állampolgárnak van lehetősége felszólalni, ráadásul a kommunikációs helyzet eleve hibás, hiszen a szakértők pulpitusról beszélnek a laikusokhoz. Emellett a közmeghallgatások valódi célja gyakran a jogszabályok teljesítése és nem a valódi társadalmi hozzájárulás biztosítása. Az alacsony részvételi arány leginkább a gyenge előkészítésnek

köszönhető, valamint annak, hogy a bemutatott információk általában szárazak, és csupán technikai jellegűek. A folyamat általában a gazdasági hatalommal rendelkezőknek kedvez, és a polgárok nem látják a rendezvény hatását a döntésekre. A gazdasági érdekek érvényesülését gyakran lehet tapasztalni, a polgárok ezért is érzik magukat a hatalomtól megfosztottnak ezeken a közmeghallgatásokon, bár az ellenkezés megfogalmazásának ez a fórum megfelelő színtere lehet (Webler–Renn, 1995).

A szabályozói/hivatali döntésekre a közmeghallgatáson megfogalmazódó ellenkezésnek azonban jelentős hatása lehet (Rosener, 1981). Egy 1816 db esetről álló mintát vizsgálva Rosener megállapította, hogy azokban az esetekben, amikor a lakosok jelen voltak és tiltakozásuknak adtak hangot a közmeghallgatás során, a hatósági döntést ez az elutasítás irányában jelentősen befolyásolta (nagyobb mértékben, mint a szakértői vélemények). Ebből Rosener (1981) azt a következtetést vonta le, hogy amennyiben a lakosok a problémát elég égetőnek találják és részt vesznek a közmeghallgatáson, akkor az ellenző véleményük a hatósági döntésre hatással van. A tanulmány azonban azt is megállapítja, hogy a részvételi arány igen alacsony, vagyis a lakosok csak akkor mennek el a közmeghallgatásra, ha környezeti kockázatokat illetve saját érintettségüket elég nagynak találják.

Ezt az eredményt más vizsgálatok is megerősítették (Chess–Purcell, 1999), amikor azt találták, hogy a közmeghallgatások hatására a kormányzat az esetek jelentős részében módosította a döntését. A közmeghallgatás alapvető tulajdonságainak köszönhetően a lakossági tiltakozás legtöbbször erős hangsúlyt kap. Chess és Purcell (1999) széleskörű vizsgálatai során a legtöbb esetben ezt a hozzáállást tapasztalták. A hivatalok hozzáállása lényegében meghatározza a közmeghallgatások sikerét. Alááshatják a potenciális résztvevők gyenge elérésével, a technikai információk korlátozott rendelkezésre bocsátásával, az állampolgárok hatalmuktól való megfosztásával vagy azzal, hogy nem hajlandók társadalmi kérdésekről vitába bocsátkozni. A folyamatba történő késői bevonás szinte tipikusnak mondható. A hivatal azonban jelentősen hozzá is járulhat a közmeghallgatás sikeréhez, ha a közmeghallgatást más részvételi eszközökkel kombináltan alkalmazza, ha megfelelő technikai segítségnyújtást biztosít az állampolgárok számára az ügy megismeréséhez, élénk kapcsolat-felvételi gyakorlatot folytat, hajlandó a társadalmi kérdések megvitatására és a megvitatásra kerülő kérdéseket megfelelően állítja össze.

A közmeghallgatásokon érvényesülő hatalmi viszonyokat vizsgálva Kemp (1985) megerősítette azt a korábban megfogalmazott megállapítást, miszerint a közmeghallgatáson a hivatal és a gazdasági érdekek képviselői erős hatalmi pozícióban vannak az érintett lakosság megjelent tagjaihoz képest. Kemp az ideális beszédhelyzet kritériumainak teljesülését vizsgálta. Az eredmények alapján azt a megállapítást tette, hogy a folyamat szisztematikus eltorzítása volt a konszenzusnak. A résztvevőknek nem volt lehetőségük az uralommentes kommunikáció megvalósítására. A részvétel szabályai, az elérhető erőforrások, a jogi környezet, amely bizonyos információkat titkossá tett a folyamatban, megakadályozta, hogy a résztvevők kérdezhessenek és vitatkozhassanak, ezzel növelve a megértést. Az ismertetett tények egyoldalúak voltak a felek eltérő erőforrásai miatt, és a vita szinte kizárólag a gazdasági szempontokról szólt. Vagyis a közmeghallgatás intézménye nem tette lehetővé a hatalmi viszonyoktól mentes kommunikációt, és a közös érdekek alapján létrehozható konszenzus kialakításának lehetőségét. Ezáltal a vizsgált közmeghallgatások nem voltak sem objektívek, sem racionálisak sem pedig egyenlőségelvűek. Ehelyett a tőke és az állam manipulációjának színtereivé váltak (Kemp, 1985).

A közmeghallgatás alapvető hibái ellenére az egyik, ha nem a leggyakrabban alkalmazott részvételi eszköz, amely vélhetően a legnagyobb múltra tekint vissza. A folyamat gyengeségeit egyes szereplők megpróbálják ellensúlyozni olyan eszközökkel, mint például az érintettekkel előre egyeztetett program kialakításával, vagy független facilitátor alkalmazásával, és legfőképpen azzal, hogy a közmeghallgatást egy hosszabb részvételi folyamat egyetlen elemeként alkalmazzák (Stern–Fineberg, 1996). A közmeghallgatásnak egyik erőssége, hogy felszínre kerülnek az eltérő nézőpontok, információk és érdekek, a legnagyobb gyengesége pedig, hogy nem tudja kezelni a hatalmi egyenlőtlenségeket, növelni a bizalmat vagy létrehozni a valódi párbeszédet. A közmeghallgatás ritkán zárul konszenzussal vagy konkrét döntéshozattal, ezért lehetőséget ad a kormánynak és a hivatalnak, hogy figyelmen kívül hagyja az elhangzott véleményeket, ami további bizalmatlanságot eredményezhet (Stern–Fineberg, 1996).

Az eddigiekben bemutatásra került szakirodalom főként az angolszász országok kiterjedt részvételi gyakorlatára és a német társadalomelméletekből táplálkozó elméletekre épült. A magyarországi viszonyok azonban ezektől merőben eltérő sajátosságokat is mutatnak. A társadalmi részvétel tapasztalatai az amerikai irodalomban már a 60-as és 70-es években megjelentek. Magyarországon a demokratikus eszközök alkalmazására valójában csak a rendszerváltozást követően kerülhetett sor. Ebből következően a hazai tapasztalatok alig több mint húsz évre tekintenek vissza, és eltérően az amerikai alulról szerveződő folyamatoktól alapvetően felülről vezérelt volt a kialakulásuk, köszönhetően a magyar demokrácia megszilárdulásának, majd hazánk csatlakozásának az Európai Unióhoz. Mindezek a körülmények egy jogilag gyors fejlődési pályát biztosítottak, ám a gyakorlati tapasztalatok még jelentős problémákat mutatnak. A következő fejezetben a társadalmi részvétel magyarországi tapasztalatait és a magyar helyzet sajátosságait mutatom be a legfontosabb magyar szerzők munkái alapján, külön kiemelve a közmeghallgatás és a népszavazás hazai jellegzetességeit is.

4. A társadalmi részvétel tapasztalatai környezeti döntésekben Magyarországon

A környezeti döntésekben való társadalmi részvétellel foglalkozó hazai kutatások magjai tudományos műhelyek és civil szervezetek is. A kutatásokból származó publikációk meghatározó része esettanulmány (például Szíjártó 2010, Szántó 2008a, Kiss G., 2005, Baranyi et al., 2004), melyek jelentős része Vári Anna társadalomkutató (MTA Szociológiai Kutatóintézet) nevéhez fűződik. Az esettanulmányok a rendszerváltozást közvetlenül megelőző időszakban egyik elsőként kirobbant dorogi hulladékégető körüli konfliktus mélyreható elemzésével indították el a magyarországi elemzések sorát, és hozták be a nemzetközi tapasztalatokat és meghatározásokat a hazai tudományos diskurzusba és a gyakorlatba (Faragó–Vári–Vecsenyi, 1990). Az azóta eltelt több mint két évtized alatt Vári Anna és szerzőtársainak nevével fémjelzett tanulmányok körüljárták az autópálya-építés (Vári, 1994), erőmű létesítés (Vári, 1997b, és 2003), tiszai ciánszennyezés (Vári et al., 2003), nukleáris hulladékok elhelyezésének (Vári–Ferencz, 2006, Vári, 1996 és 2009) és a Víz Keretirányelv bevezetésének (Vári et al., 2008) társadalmi részvételi tapasztalatait és elemezték a kibontakozó konfliktusokat. A rendszerváltozás egyik legjelentősebb és legnagyobb politikai jelentőségű környezeti konfliktusa a Bős-Nagymarosi vízlépcső esete volt (Fleisher, 1992), melynek nemzetközi szintű eseményei a jelenbe nyúlnak. Esettanulmányok születtek még a radioaktív hulladékok elhelyezésének két évtizedes tapasztalatairól (Szíjártó, 2010), az akkumulátor feldolgozó elhelyezéséről (Szántó, 2008a), cementipari létesítményekről (Szántó, 2008c) és regionális hulladéklerakó telepítéséről is (Kiss G., 2005 és 2006 és Baranyi et al., 2004).

A magyarországi környezeti konfliktusok mélyreható elemzésével Szirmai Viktória 1999-ben megjelent könyve foglalkozik. A konfliktusok történetiségét is vizsgáló munkában a szerző feltárja a konfliktusok mögött rejlő érdekeket és érdekcsoportokat. Szirmai és szerzőtársainak későbbi kutatásai a településfejlesztésben megvalósuló társadalmi részvétel elemzésével (Szépvölgyi–Szirmai, 2007a és 2007b) és a környezeti ügyekben való részvétel szereplőinek és érdekeiknek feltárásával (Szirmai et al., 2005) foglalkoznak. A környezeti

konfliktusok egy sajátos körének, a telepítési konfliktusoknak az elemzését végezte el Szántó Richárd (2008b).

A társadalmi részvételi tapasztalatokat árfogóan vizsgáló tanulmányok közül fontos megemlíteni Vári Anna (1997a) történeti áttekintését és Bela Györgyi és szerzőtársainak (2003) munkáját. A magyarországi gyakorlati tapasztalatokat részletesen elemző tanulmányt Bela Györgyi, Pataki György, Valené Kelemen Ágnes készítették 2003-ban, amely a témában tevékenykedő szereplők (tudósok, civilek, hivatalnokok) véleménye alapján mélyreható elemzést nyújt a magyarországi társadalmi részvételi tapasztalatokról. A szakértőkkel készített interjúkból kirajzolódnak a magyar gyakorlat legfontosabb dimenziói és problémái.

A társadalmi részvétel irodalmi áttekintéséből nem maradhatnak ki a civil szervezetek által megjelentett kiadványok sem. Bár ezek nem tudományos célú munkák, de nagyon fontos gyakorlati tapasztalatokat fogalmaznak meg, és segítséget nyújtanak a részvételi folyamatok lebonyolításához. Ezek közül a műhelyek közül az EMLA (Környezeti Menedzsment és Jog Egyesület) munkáját (Fülöp, 2002 és 2005, Baranyi et al., 2004), a REC (Regional Environmental Center) gyakorlati kézikönyveit (Fülöp, 2002 és Tóthné Nagy, 1994) és a Védegylet tanulmányait (Kajner, 2004) szeretném kiemelni.

A közelmúltban megjelent kötet a tudomány és a civil szervezetek együttműködésével született (Pataki et al., 2011), és a tudományos kutatások eredményei mellett több civil kezdeményezés bemutatását és tapasztalatait is tartalmazza.

4.1 Jogi keretek

Magyarországon a társadalmi részvétel kialakulásában a rendszerváltozás óta eltelt több mint 20 évben a demokrácia kereteinek megteremtésével párhuzamosan alakult ki a társadalmi részvétel a döntéshozatalban. A részvétel fejlődéséről széleskörű áttekintést nyújt Vári (1997a). Ebben felvázolja, hogy a 80-as években a környezetvédelemnek fontos szerepe volt a civil mozgalmak megjelenésében és egyes környezetvédelmi esetek lehetőséget adtak a rendszer elleni tiltakozásra. Ez az átpolitizáltság a rendszerváltozás után jelentősen csökkent és a környezetvédelemre se irányult később akkora figyelem. A másik jelentős lökést a társadalmi részvétel

fejlődésében hazánk Európai Unió csatlakozása adta. A csatlakozás során átvett jogszabályok, valamint a felzárkózást segítő támogatások, és azok pályázati feltételei is változásokat hoztak. Mint azt a legtöbb forrás hangsúlyozza (Bela et al., 2003) Magyarországon a társadalmi részvétel megteremtésében a jogi szabályozás előremutató volt a rendszerváltozás óta. Ezért a következőkben röviden bemutatom, hogyan határozza meg a jogi szabályozás a társadalmi részvétel jelenlegi gyakorlatát a környezeti döntésekben.

A közösségi részvételt a környezeti ügyekben biztosító jogokat az Aarhusi Egyezményhez szokták kötni. Amely a három alapjogot – (1) a környezeti információkhoz való hozzáférés jogát, (2) a nyilvánosság részvételének biztosítását a döntéshozatalban, (3) az igazságszolgáltatáshoz való jogot – biztosítja, amely kiegészül a részvételre képesítéssel is. Ezek hatják át a magyar szabályozást is több területen. A társadalmi részvétel biztosítása nemcsak a környezetvédelmi szabályozásban jelenik meg, hanem általánosabban az alkotmányjogban, az adatvédelmi törvényben, a területfejlesztésben, az önkormányzati törvényben is. A hazai szabályozás rejtelméhez több civil szervezet is készített kézikönyvet, útmutatót (Tóthné Nagy, 1994, Magyar et al., 1997), mely részletesen tartalmazza a hazai jogalkotás e területét érintő szabályokat és a jogalkalmazás eseteit is, ezért itt erre részletesen nem térek ki, csak a jogi feltételek fontosabb vonásait és értékelését tárgyalom (részletesen lásd Fülöp, 2002).

A társadalmi részvétel jogi feltételeit és annak gyakorlati alkalmazását vizsgálja az a „Környezeti demokrácia felmérés”, melyet az EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület 2001-ben és 2004-ben is elvégzett (F. Nagy et al., 2002 és Fülöp, 2005). A módszertannal kapcsolatban ugyan a szerkesztők is közölnek kritikai véleményeket, ám a kutatási eredményekből ezzel együtt is fontos megállapítások származnak. A TAI (The Access Initiative) módszerrel végzett kutatások minden alkalommal arra az eredményre jutottak, hogy Magyarországon a társadalmi részvételben a jogi szabályozás a gyakorlati megvalósulásnál magasabb szintet ér el, sőt egyes területeken a jogi keretek kialakítása igen magas színvonalú. A módszertan a részvétel három pillérét vizsgálja és emellett a részvételre való képesítést is.

Az információhoz való hozzáférés esetén általánosságban elmondható, hogy a „felhasználóbarát” környezeti információ szinte nem létezik, az internetes hozzáférhetőség, pedig egyenesen katasztrofális (az internethasználat problémáját a társadalmi részvétel esetén a felhasználói oldalon is nehézségekbe ütközik, ahogy ezt

más kutatási eredmények is hangsúlyozzák, lásd Vári, 2008). Ezen kívül kiemelném, hogy megállapításuk szerint a vállalati környezeti információk különösen nehezen hozzáférhetők és alacsony szintűek. A döntésekben való részvétel területén nemcsak a gyakorlat elmaradása körvonalazódik, hanem a jogalkotás, a környezetvédelem szempontjából releváns államigazgatási jogszabályok közösségi részvételi szabályai is hiányosak. A gyakorlat legproblémásabb területe az értesítés időbeli ütemezése (ezt hangsúlyozzák más források is pl. Bela et al., 2003). Ezen kívül nagyon egyértelműen látszik, hogy a marginalizált társadalmi és gazdasági csoportok gyakorlatilag teljesen kimaradnak a döntésekből, még csak nem is értesítik őket a részvétel lehetőségéről. Ezek az eredmények egyébként egybevágnak Szirmai és szerzőtársai állításaival is (Szirmai et al., 2005). A jogorvoslati lehetőségek esetében a jogszabályi keretek magas szintű jogorvoslati lehetőségeket biztosítanak az elemzés szerint. A gyakorlatban azonban a jogorvoslat időszerűsége, illetve a bírók szakmai felkészültsége és hozzáállása a gyakorlatot gyakran ellehetetleníti. A jogorvoslati eljárás lefolytatása sokszor már akkor ér véget, mire a beruházás megvalósul, és a létesítmény megépül. (Ezt e kutatáson kívül más jogesetek is tanúsítják, lásd Szilágyi, 2009). A kutatási eredményekben az egyik legrosszabb eredmény a részvételre képesítés gyakorlatában fogalmazódik meg, ahol is részleteiben azt láthatjuk, hogy a hatóságok munkatársainak felkészítése gyakorlatilag egyáltalán nem történik meg (erről lásd még Boda–Jávor, 2011). A jogi szabályok pedig ezen a területen is magas szintű lehetőségeket biztosítanak.

Ezeket az eredményeket támasztják alá más irodalmi források is (Bela et al., 2003), ahol a szakértők véleménye összeesik a megállapítással, hogy a jogi feltételek adottak a társadalmi részvételhez, sőt az általános szabályok magas színvonalon biztosítják a részvétel jogi alapjait, a gyakorlat azonban hol jobban, hol kevésbé marad el ettől. Általában elmondható, hogy a környezetpolitika pozitívabban viszonyul a társadalmi részvételhez, mint más szektorális politikák, ezért a környezetvédelmi szabályozás és a gyakorlat is ezen a területen kiemelkedő (Bela et al., 2003). „Nem túlzás azt állítani, hogy a környezetvédelem a demokrácia gyakorlásának kulcsterülete lett, de azt sem, hogy a demokratikus játékszabályok épp ezen a területen a legkidolgozottabbak (működésük értékelése már más kérdés).” (Fodor, 2006, 62.o.) Mindenképp előremutató fejlemény a jövő nemzedékek országgyűlési biztosi intézményének létrehozása is, bár az intézmény jelenlegi

keretei jelentős visszalépést jelentenek az ombudsman hivatalának eddigi munkájához képest.

Magyarországon a jelenlegi gyakorlatban a társadalmi részvétel nem alulról szerveződő folyamat, hanem jogszabályokkal kialakított. A nemzetközi egyezményeknek és Magyarország európai uniós integrációjának köszönhetően a jogi keretek kialakítása történt meg először, és ezt követte a gyakorlat, néhány kivételtől eltekintve. Míg az Egyesült Államokban az alulról jövő kezdeményezés jellemzi, addig Németországban is jellemző a felülről kezdeményezett részvétel (Vágvolgyi, 1994). A jogi kereteket ért kritikák is nagyrészt ebben gyökereznek. Mivel a gyakorlat nem kezdeményező, így a jogszabályok mögött kullog, és általában hiányzik a résztvevőkből a kezdeményezőkézség. Így a jogalkotók könnyen hibáztathatók azért, mert nem szabályozták kellő részletességgel az eljárás szabályait. A legtöbbször a jogszabályi kereteket, az alapszabályokban foglaltakat elégségesnek, megfelelőnek tartják a szakértők, ám a végrehajtással kapcsolatos szabályokat hiányosnak, vagy nem eléggé kimunkáltnak nyilvánítják, valamint felhívják a figyelmet, hogy a jogalkalmazás és az írott paragrafusok szelleme is eltér egymástól (Bela et al., 2003). Mindezek miatt a jogszabályok nem biztosítják a széles körű társadalmi részvételt (Szirmai et al., 2005). Ha ugyanis a jogalkalmazók kibúvót keresnek a társadalmi részvételi kötelezettségük alól, akkor találnak is lehetőséget arra, hogy formálissá tegyék azt, de a jogszabályi kötelezettségeket betartották. Emellett kritikaként fogalmazódik meg az is, hogy a szankcionálás nem megfelelő, a jogi környezet nem biztosítja a kihirdetés módjának, a döntés-előkészítési és döntési folyamat megfelelő szakaszában történő bevonásnak, a véleménynyilvánítás módjának megfelelő megválasztását (Bela et al., 2003). A civil szervezetek jogai is alacsony szintű részvételt tesznek gyakorlatban lehetővé azzal, ha nem biztosítanak számukra vétőjogot, csak részvételi és véleményezési lehetőséget (Bela et al., 2003, Szirmai et al., 2005)

Nem szorosan jogszabályi előírás, de kényszerítő erejű emellett az EU által támogatott területeken a pályázati kiírásoknak való megfelelés, mely előnyben részesíti vagy előírja a társadalmi részvétel biztosítását (Szirmai et al., 2005, Kiss G., 2005). Mindezek miatt elmondható, hogy Magyarországon a sajátos történeti előzmények mellett a környezeti döntésekben való társadalmi részvétel kialakításában a nemzetközi egyezmények és az ország európai uniós csatlakozása is

jelentős hatással volt. Erre vonatkozóan a hulladékgazdálkodásban (Baranyi et al., 2004) és a vízügyben is találhatunk példákat (Vári et al., 2008).

4.2 Szereplők

A részvételi folyamatok szereplői különböző lehetőségekkel és kompetenciákkal rendelkeznek. A továbbiakban a legfontosabb szereplők gyakorlatban tapasztalható hozzáállását és tapasztalatait mutatom be.

A **hatóság** általában az előírt minimumot igyekszik teljesíteni, formálissá téve a társadalmi részvételt. A bürokrácia intézményrendszerébe nem illeszkedik a részvétel eszménye. A hivatalokban szemléletváltásra lenne szükség. Elfogadják a részvétel szükségességét, de annak mértékét, szintjét igen alacsonynak szeretnék tartani, a bevonásra kerülők köre tekintetében is (Szirmai et al., 2005). A véleményeket meghallgatják, de az információáramlás általában egyirányú, nem ismernek részvételi eszközöket, nem építik be a véleményeket. Általában nincs meg a társadalmi részvétel kultúrája. Ezen kívül „ma még ritka az a döntéshozó, aki valódi partnernek tekinti a lakosságot” (Vári, 1997a, 294.o.) írja Vári 1997-ben, majd 2003-ban ugyanezt a véleményét megerősíti (2003, 440.o.). Ebből is látható, hogy Vári szerint a két írás megjelenés közötti időszakban e tekintetben nem történt változás.

A legfrissebb hazai kutatási eredmények szerint (Boda–Jávor, 2011), az állami hivatalok munkatársai alapvetően pozitívan viszonyulnak a társadalmi részvétel intézményéhez. A megvalósítását azonban saját munkájukban időigényes többletfeladatként élik meg. Tájékozatlanok az alkalmazható eszközöket illetően és a hivatal számára elérhető előnyökkel kapcsolatban is. Érdekes megállapítás, hogy azoknak a hivatalnokoknak volt kedvezőbb véleményük a részvétellel kapcsolatosan, akik szélesebb tapasztalatokkal rendelkeztek. Ezek az eredmények azt hangsúlyozzák, hogy a kormányzati hivatalok részéről nincsen meg a megfelelő felkészültség a társadalmi részvételi eszközök alkalmazásával kapcsolatosan, bár szemléletükben viszonylagos támogató hozzáállás tapasztalható. Vagyis a részvétellel képesítés nem csak a lakosság és a civil szervezetek problémája, hanem a hivataloké is. A tanulási folyamat a magyar társadalomban szinte alig tapasztalható.

A hivatalok hozzáállását jól vagy inkább szomorúan tükrözi a következő idézet, amelyet az Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH) honlapján olvasható. A tanulmány címében az szerepel, hogy ez a dokumentum hivatott tájékoztatni a Kohéziós Alapból finanszírozott többek között hulladékgazdálkodási projektek megvalósítóit

(Önkormányzatokat) a „Kohéziós Alapra vonatkozó tájékoztatási és nyilvánossági feladatok” ellátásáról (NFH, 2005, 36.o.).

„A célcsoportok meghatározásánál kiemelt figyelmet kell fordítani a környezetvédelmi civil szervezetekre. E szervezetek többször szerveznek militánsnak ható akciókat, igyekeznek feltűnést kelteni, és a szokatlan iránt érdeklődő sajtó segítségével saját érdekeik szerint befolyásolni a közvéleményt. Valamilyen oknál fogva a zöld szervezetek egy része úgy gondolja, akkor tehet legtöbbet a tiszta, egészséges és szép környezetért, ha valamilyen eszményi természeti társadalmat hoz létre, és akár a többség akarata ellenére is ezt megvalósítja. Nagyobb sikerük lehetne, ha a modernizálódott világ környezetvédelmi problémáira ajánlanának hasznosítható tudást és megvalósítható gyakorlatot. Tájékoztatásuk elkerülhetetlen a programok sikere érdekében, együttműködésük mértéke, a projektek fogadtatása azonban jellegüktől és „vérmérsékletüktől” függően különböző lesz. Előfordulhat, hogy egyes civil szervezetek (az egészségügyben szervezett betegtársaságokhoz hasonlóan) meghatározott beruházói, üzemeltetői érdeket képviselnek, ezért működésük semlegesítése a kockázatkezelés állandó témája lehet.”

A lakosságra jellemző egyfajta bizalomvesztés, mivel érdekeit és véleményét a rendszerváltozást megelőzően hosszú ideig nem képviselhette, azóta pedig csalódott a politikában. Nem bízik sem a politikai vezetőkben, sem a szakértőkben, akiket általában a befektető bíz meg, bizalmatlan a vállalatok iránt, és még a hivatali szervek iránt is (Vári, 1994, Szántó, 2008). Ebben a légkörben a döntéshozatali folyamat nem csoda, ha lakossági ellenállásba ütközik.

Egyes kutatások szerint (Szépvölgyi–Szirmai, 2007b) a lakossági érdekérvényesítés alkalmazott eszközeiben is ez a bizalmatlanság tükröződik. Az érdekérvényesítési módok közül a megkérdezett városi lakosság az egyéni válaszok keresését ítélte leghatékonyabb eszköznek, ami a közösségi jellegű érdekérvényesítési módok kialakulatlanságát mutatja. Ezek szerint a lakosság nem él a polgári demokrácia civil intézményrendszerével, amely a civil szervezetek bázisának hiányát támasztja alá. Emellett a lakosság úgy véli, hogy a helyi döntéshozatalban a települések politikai vezetőinek és a külföldi befektetőknek az igényeit veszik legnagyobb súllyal figyelembe, a lakosság és a személyes igények ebben a sorrendben az utolsó

helyeken szerepelnek (Szépvölgyi–Szirmai, 2007b). Egy másik kérdőíves felmérés az egyeztetési formák alacsony intézményesülését mutatja (Szépvölgyi–Szirmai, 2007a). A helyi szereplők között a lakosság és az önkormányzatok között áll fenn a legtöbb intézményes egyeztetési forma, ami egyrészt annak köszönhető, hogy ez a terület jogilag szabályozott (pl. közmeghallgatás), másrészt a helyi politikai érdekek is ezt kívánják meg. A nem intézményesült kapcsolatok azonban emellett igen erősek, például a helyi gazdasági szereplők és az önkormányzatok között. Valószínűsíthető, hogy a nem intézményesült gazdasági hatások nagyobb befolyással bírnak a döntésekre, mint a lakosság intézményesült véleménynyilvánítási formái (Szépvölgyi–Szirmai, 2007a, 83.o.)

Egyes vélemények szerint a környezetvédelemmel foglalkozó **civil szervezetek** magas szintű aktivitást mutatnak (Bela et al., 2003, 70.o.), mások mellett ennek is köszönhető, hogy környezeti ügyekben a társadalmi részvétel is nagyobb hangsúlyt kap. A civil szervezeteknek a társadalmi részvételben Magyarországon fontos szerepe van. Egyrészt a tájékoztatásban játszhatnak szerepet, főként a lakosság információhiányos helyzetét tekintve ez hangsúlyos lehet (Kiss G., 2006). Másrészt érdekképviselő vagy közvetítő szerepet játszhatnak a folyamatokban (Szirmai et al., 2005). Ezeknek a szerepeknek a vállalása azonban a jogi szabályozás bemutatásánál vázolt akadályokba ütközhet. A civil szervezetek, még ha a véleményalkotásra lehetőséget is kapnak, érdekeiket sok esetben nem tudják érvényesíteni ami a társadalmi bázis hiányára, a lakosság és a civil szervezetek közötti szakadék és a részvétel kialakulatlanságára utal (Szépvölgyi–Szirmai, 2007b). A civil szféra nagyon lényeges problémája, a Szirmai (1999 és Szirmai et al., 2005) által többször megfogalmazott társadalmi bázis hiánya. Nincs széles középosztály, amely a civil szervezetek bázisát adná szellemileg és anyagilag egyaránt.

Környezeti konfliktusok hátterében sokszor a különféle **vállalkozások** harca áll a környezeti piac megszerzése érdekében (Lányi–Persányi, 1993). A környezeti, hulladékgazdálkodási beruházások nagy része, mint például a hulladéklerakó telepítése, olyan közszolgáltatás megvalósítását jelenti, ahol a vállalkozás állami szervek (önkormányzatok) befolyásával működik. A beruházó gyakran az önkormányzat, vagy egy részben önkormányzati tulajdonban lévő szervezet és így a befektetői érdekek és a hatósági feladatok összemosódnak. Az empirikus kutatások

érdekes eredményt hoztak a befektetőről kialakult véleményekkel kapcsolatban (Lányi, 2000). A vállalkozóról ugyanis nem igazán alakul ki kép a résztvevőkben, inkább arctalan, szinte láthatatlan szereplőként van jelen és a lakossággal nem is kerül közvetlen kapcsolatba. A lakosság inkább az önkormányzat, az állam, a hatóságok szerepét tartja fontosnak. Ehhez valószínűleg hozzájárul az is, hogy a beruházó gyakran nem közvetlenül a közösséggel kommunikál, hanem sok esetben csak a település döntéshozóival (Vári, 2003).

4.3 A részvétel szintjei a magyar gyakorlatban

Legnagyobb problémának a magyarországi helyzettel kapcsolatban a szakértők azt is említik (pl. Lányi, 2001 és Bela et al., 2003), hogy a bevonás már csak a döntési folyamat végén történik meg, amikor már nincsenek valódi döntési lehetőségek, alternatívák. Általában már kialakult tervekről kell dönteni. Így a bevonás azon szintje, amikor közös tervezés is megvalósulhat nem vagy csak egyes esetekben valósul meg (lásd VKI bevezetése Vári et al., 2008). A bevonás szintjei általában tájékoztatás, a vélemények meghallgatása, néhol a vélemények beépítése a döntésbe, de ez a legtöbb esetben lényegében nem módosítja a döntést, inkább csak a kompenzációt vagy a megvalósítást árnyalja. A döntéshozatalba való bevonás sokszor jelenik meg vétőjogként, amennyiben a lakosság népszavazással elutasítja, a helyi önkormányzatok ellenzik, vagy a civil kezdeményezések, tiltakozó akciók hatására a beruházás nem valósul meg. Ezt a szintet azonban szintén nem tekinthetjük valódi részvételnek, hiszen nem történik közös döntéshozatal, nem kerül kiválasztásra másik alternatíva.

A társadalmi részvétel hiányosságai miatt nagyon sok döntési helyzetben alakul ki konfliktus az érintettek között. Lányi (2000) szerint a konfliktus kialakulása és elmérgesedése sokszor abban gyökerezik, hogy amikor a társadalom szélesebb rétegei is tudomást szerezhetnek a beruházásról, és véleményt nyilváníthatnak, már többnyire csak egyetlen alternatíva létezik, így a szereplők már kényszerpályán mozognak, nincsen választási lehetőségük sem. Ez egyfajta fordított arányosságot jelent a társadalmi párbeszéd szélesedése és a mozgástér beszűkülése közt. Ebben az esetben a zöldek tiltakozása is vaktában vagdalkozásnak tűnhet, hiszen „ki mondana le kézzel fogható előnyökről homályos aggodalmak és kétes előrejelzések kedvéért?” (Lányi, 2000, 9. o.) Így keletkezik az a látszat is, hogy a környezeti érdekek mindig

csak más, fontosabb érdekek rovására érvényesülhetnek. Ezekben az esetekben az érintetteknek sokszor nincs más eszközük, mint meghiúsítani a beruházást, ami sokszor olyan helyzeteket szül, amely a legtöbb érintett fél számára előnytelen (Vári, 1997a). Ezt több irodalmi forrás is említi, mint a civil zöld szervezetek problémáját (Vári, 1997a, Szirmai, 1999, Lányi, 2001). Ilyen helyzetben ugyanis, amikor a döntéshozatal legvégső fázisában kerül bevonásra a lakosság, és már csak egyetlen alternatíva marad, a zöldeknek nincs más lehetőségük, mint meghiúsítani a beruházást, ezzel a társadalmi támogatottságuk csökkenhet.

Szántó (2008c) szerint a telepítési konfliktusok esetén a vállalatok kommunikációja nyitottabbá vált az elmúlt 10 évben és professzionalizálódott. A kompenzációs mechanizmusok is finomabbá váltak. A részvétel szintjei azonban megmaradnak a kommunikáció, a konzultáció és a kompenzáció szintjein, és ezeken nem lépnek túl. A továbbiakban a részvételi létra fokozatain haladva tekintsük át a magyar gyakorlatot. A létra két legalsó fokát (terápia és manipuláció), amely nem-részvételnélként határozható meg, nem vizsgálom, hiszen a fejezet célja a társadalmi részvétel vizsgálata, ezért haladunk a részleges részvétel fokozataitól felfelé.

4.3.1 Tájékoztatás

A nyolcvanas-kilencvenes években létrejött környezeti konfliktusokat elemző magyar kutatások eredményeit Szíjártó (1998) abban foglalja össze, hogy a fő probléma az információval való ellátottság hiánya volt. „A helyi konfliktusok nem jöttek volna létre, ha a helyi lakosság, a társadalom elegendő információval rendelkezett volna a telepítés helyéről, körülményeiről, feltételeiről” (32.o.). A tájékoztatási folyamatban a magyar gyakorlatban sokszor nem vették tekintetbe, hogy nem elég a műszaki szakemberek bevonása, hanem a kommunikációban jártas szakértőkre is szükség van. Erre azonban Magyarországon sok esetben már csak a konfliktusok kialakulása és a helyzet elmérgesedése után került sor (Vári, 1994). Gyakran előfordul hiányossága a kommunikációnak, hogy az érintettek többsége csak a médiából értesül a beruházásról, a nyilvános összejöveteleken való megjelenést nem ösztönözik kellőképpen (Vári, 2003). Gyakran előfordul, hogy a beruházó a közösség helyett csak annak véleményformáló elitjével, például a polgármesterrel folytat dialógust (Vári, 2003). A beruházók tájékoztatással kapcsolatos attitűdjével kapcsolatban gyakran elhangzó vélemény, hogy „a

beruházók általában hajlamosak a tájékoztatást szükséges rossznak, a lakossági észrevételeket, kéréseket akadékoskodásnak tekinteni” (Kajner, 2004, 140.o.).

A társadalmi részvételi folyamatban gyakran egyfajta kommunikációs dömping alakul ki. Ebben a döntést támogatók és ellenzők egymással ellentétes kommunikációs kampányba kezdenek. Mindkét fél igyekszik meggyőzni a lakosságot saját érdekei szerint. Ennek eredményeképpen elhallgatások, eltúlzások, hamis állítások tömkelegét zúdítják a lakosságra (Szántó, 2008c, Baranyi et al., 2004). Gyakoriak a vádaskodások és személyeskedések is (Szántó, 2008c). Ha azonban állami tulajdonú létesítmény telepítéséről van szó, az információ közlése sokszor az ellenkezőjében nyilvánul meg, vagyis az információknak inkább a hiánya jellemző (Baranyi et al., 2004). A létesítmények pontos paramétereinek elhallgatása sem egyedi gyakorlat (Vári, 1997b és 2003, Szántó, 2008a).

A leggyakrabban alkalmazott kommunikációs eszközök:

- sajtómegjelenés
- tanulmányutak, céglátogatások
- rendezvények
- információs vonal, információs központ
- kiállítás

A lakossági tájékoztatás eszközeinek megválasztása a kommunikáció kritikus pontja lehet. A felmérések és a tapasztalatok is azt mutatják, hogy a magyar lakosság jelentős része a helyi újságokból és a helyi televízióból tájékozódik és az internet, mint kommunikációs eszköz nem működik ma még Magyarországon (Szirmai, 2007 és Vári, 2008). Az érdekcsoportok egyrészt nem rendszeres internethasználók, másrészt az elektronikus levél nem minősül hivatalos megkeresésnek (Vári et al., 2008). Internetes források nem csak a lakosság részéről rosszul hozzáférhetők, de a hatóságok vagy más információközlők (vállalatok) részéről is igen elhanyagolt terület (Fülöp, 2005). Az internettel való ellátottság az elmúlt években azonban folyamatosan nő a különböző internet használati lehetőségek bővülésével, a mobileszközök elterjedésével. Ezeket a változási tendenciákat jól mutatják a Központi Statisztikai Hivatal adatai is. A bővülés eredményei ellenére ma még az aktív internethasználók aránya a 16–74 éves lakosság körében 62% (KSH, 2011).

Összehasonlításképpen a tényleges használók aránya a lakosságon belül 2006-ban 45%, 2007-ben 52% volt (KSH, 2008). Ezeknek a változási folyamatoknak ellenére egyes társadalmi csoportok továbbra is teljesen kívül esnek az internethasználók körén (Varga, 2011).

4.3.2 Konzultáció

A **közmeghallgatás** a lakossági konzultáció intézményesült és jogilag szabályozott eszköze. A jogszabályok egyrészt a környezeti hatásvizsgálati folyamatban is írnak elő közmeghallgatást, valamint az önkormányzatok tevékenységének több ponton előírt egyeztető fórumai.

A közmeghallgatások szerepéről azonban a szakértői vélemények ellentmondásosak (Bela et al., 2003). Az ellentmondás abban rejlik, hogy ha jól szerveznék meg a közmeghallgatást, akkor lehetne hatékony eszköz. A másik vélemény szerint erre egyáltalán nincsen lehetőség. A vélemények abban összecsengenek, hogy a hatóság általában felkészületlen a közmeghallgatás megfelelő lefolytatására. Ráadásul gyakran úgy szervezik meg az eseményt, hogy a lakosok ne menjenek el (kihirdetés módjának, az esemény időpontjának megválasztásával), másrészt a közmeghallgatáson nem biztosítanak lehetőséget a vélemények megfogalmazására (pl. nem marad idő a szakértői prezentációk miatt). Erre azonban vannak ellenpéldák is, de ez a hatóság hozzáállásán múlik. Bíztható azonban, hogy a gyakorlatban említésre kerülnek olyan hivatalok, ahol jellemző a pozitív hozzáállás és a kezdeményezőkészség. Ez azonban nem terjed túl a jogszabályi kötelezettségeken (Bela et al., 2003). Egyes tapasztalatok szerint (Szántó, 2008c) megkérdőjelezhető, hogy a közmeghallgatások megfelelő terepei-e az információk közlésének és az érvek ütköztetésének. A „gyakori felfokozott hangulat, a közbekiabálások szinte lehetetlenné teszik a másik oldal érveinek meghallgatását, az érdemi eszmecsere kialakulását” (127.o.).

4.3.3 Kompenzáció

A magyarországi gyakorlatban a kompenzációnak jelentős szerepe van a környezeti döntések meghozatalában. A tapasztalatok szerint a lakosság elutasítja a felajánlott kompenzációt, ha a létesítmény kockázatosnak ítéli meg, vagy a technológia

veszélytelenségéről nem győződik meg (Vári, 1994). A kompenzált közösség kiválasztásánál is körültekintően kell eljárni, hiszen nem elég azt a települést kompenzálni, amely közigazgatásilag befogadója lesz a létesítménynek, mert a szomszédos, közeli települések ugyanannyira érintve lehetnek az létesítmény hatásai által. Ezét a kompenzáció csakis regionális szinten lehet hatékony (Szirmai, 1996).

A kompenzáció gyakran alkalmazott eszköz a települések lakosságának meggyőzésére, főként azért, mert nagyon sok magyarországi önkormányzat pénzügyi nehézségekkel küzd. A kérdés összefüggésben van a telephelyválasztással is. Leginkább a hulladékgazdálkodási beruházások esetén kimutatható (Szántó, 2008a), hogy jellemzően alacsony jövedelmű, kis lélekszámú településeken létesítenek hulladéklerakót. A hátrányos helyzetű települések, amelyeken a lakosság körében magas a munkanélküliség, alacsonyak a jövedelmek és az önkormányzat is szűkös forrásokkal rendelkezik, általában szívesen fogadják a tervezett beruházásokat az azzal járó gazdasági előnyök és a kompenzáció miatt.

A kompenzáció felajánlásának problémája a magyar gyakorlatban azonban, hogy a beruházó gyakran rosszul méri fel a kompenzálandó érintettek körét. Tipikus létesítési konfliktus, hogy a közigazgatásilag érintett település, amely konkrét anyagi hasznot lát a beruházásból támogatja azt, a környező települések viszont, akik adóbevételeket például nem remélhetnek a létesítmény működéséből, de természetesen a környezeti és egészségügyi kockázatok által szintén, vagy esetleg nagyobb mértékben érintettek, ellenzik a létesítést és tiltakozásukkal megghiúsítják a beruházást. Az engedélyezési eljárásban jogilag valóban csak a területileg illetékes önkormányzat jogosult döntést hozni, a lakossági tiltakozás azonban a nem kompenzált, de érintett települések részéről borítékolható, amely még az engedélyezési eljárást is jelentősen befolyásolhatja. Erre vonatkozóan az irodalomban gyakoriak a tapasztalatok (Szántó, 2008b, Baranyi et al., 2004, Szirmai, 1996). A telepítési szándékkal fellépő szervezetek, úgy látszik, hogy ezt még nem ismerték fel, és így a kompenzációs eszközöket sem tudják saját céljaiknak megfelelően használni, néhány kivételtől eltekintve. Nem szabad figyelmen kívül hagynunk azt sem, hogy amikor a konfliktusok az értékek szintjén zajlanak, a hasznok és technikai érvek hangsúlyozása nem vezet a konfliktus megoldásához (Renn, 1992).

4.3.4 Partnerség

A partnerség szintjére a magyar gyakorlatban két példát fogok bemutatni a szakirodalomban fellelhető esettanulmányok alapján, ezek az erőmű beruházások és a Víz Keretirányelv bevezetésének tapasztalatai.

Magyarországon az energetikai létesítmények telepítését és létesítését szabályozó rendeletek a közösségtájékoztatásra vonatkozóan különleges előírásokat tartalmaznak. Egyrészt a közösségtájékoztatással szakértő szervezetet kell megbízni, másrészt a közösségtájékoztatás felügyeletére a beruházótól független szakértőkből álló bizottság (Független Szakértő Bizottság) jön létre, amely ellenőrzi a folyamatot és állásfoglalást készít az ügyben eljáró hatóság részére. A szabályozás ezen a területen tehát egy olyan eszközt alkalmaz, amely véleményező testületet von be a létesítési folyamatba, két szinten is biztosítva ezzel, hogy a közösségtájékoztatást megfelelő módon folytassa le a beruházó. A szabályozás alapján azt láthatjuk, hogy a folyamat akár a partnerség szintjén is megvalósulhat. Nézzük meg, hogy a gyakorlat idomul-e ehhez a szabályozói szándékhoz.

A 90-es években lefolytatott eljárások között volt a Litéri Szekunder Gázturbinás Erőmű telepítése (Vári, 1997b). A folyamat lebonyolítása a jogszabályok szellemének megfelelően zajlott. A beruházó profi tájékoztató kampányt folytatott, nyitottnak mutatkozott a lakossági észrevételek beépítésére a döntéseiben, rugalmasan alakította a részvételi folyamatot és megállapodott a lakosokkal a kompenzációról is. A Független Szakértő Bizottság munkáját támogató légkör övezte, feladatuknak a jogszabályok szellemében látták el, és a közösségtájékoztatást megfelelőnek találták. Támogató javaslatukat az engedélyező hatóság beépítette döntésébe. Az eset során megfogalmazott problémák: az illetékességi terület lehatárolása, az érintettek körének meghatározása és a környezeti adatok bizonytalansága volt.

Ehhez hasonlóan zajlott le ebben az időszakban a sajószögedi erőmű létesítése is, ahol az érintett települések a beruházótól szintén kompenzációt harcoltak ki (Kajner, 2004). Az algyői és az iharosberényi erőmű esetében pedig a beruházó a lakossági tiltakozás hatására elállt a beruházási szándékától.

A 90-es évek második felében azonban a folyamatok már más jelleget mutattak. Az ajkai erőmű beruházásának kapcsán már komoly visszasságokat tapasztaltak (Vári,

2003). A Független Szakértő Bizottság összetétele eltolódott a gazdasági és energetikai tárcák képviselőinek javára, ezért a döntéseik függetlensége kérdőjeleket vetett fel. A közösségtájékoztatás folyamata súlyos hiányosságokat mutatott, sőt félrevezető volt, a közmeghallgatás pedig manipulált és érdemtelen volt. Erre a külső mediátor szakértők is felhívták a figyelmet, melyet a Független Szakértő Bizottság nem vett figyelembe és mindezek ellenére döntésében a közösségtájékoztatást megfelelőnek ítélte. Ebben az esetben tehát a jogszabályok partneri viszonyt célzó szellemisége nem valósult meg, sőt a durva félrevezetés, manipulálás is teret kapott. A végeredmény a külső szemlélő számára pedig egy független ellenőrző szervezet által felügyelt megfelelő folyamatnak tűnhetett, amely során a jogszabályi előírásokat betartották. A valóságban azonban a gazdasági érdekek képviselői nyíltan érvényesítették hatalmi pozíciójukból származó előnyeiket, és a közvélemény félrevezetése mellett, formális részvételi folyamat során szerezték meg az engedélyezéshez szükséges „támogatottságot”. A folyamatok tehát a látszólagos partnerség és a manipuláció felé tolódtak el az évek tapasztalatai alapján.

Az esetek tanulsága emellett, hogy az önkormányzatok nem éltek a részvételi lehetőségükkel ezekben a bizottságokban, vagy részvételük módját sokszor meghatározta, hogy településük egy-egy nagyberuházótól gazdaságilag függő helyzetben van, így a lakosaik érdekeit sem tudták megfelelő módon képviselni (Kajner, 2004).

A partnerség szintjének megvalósulására második példánk a Víz Keretirányelv bevezetése kapcsán történt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek készítésének folyamata volt, amelynek során a tervezésbe az érintett érdekcsoportokat is bevonták (Vári et al., 2008). A mintaprojektet egy kommunikációs szakemberekből és szociológusokból álló csapat tervezte és bonyolította le. A mintaprojekt során először kérdőíves felmérést végeztek, majd ennek eredményei alapján meghatározták az alkalmazandó eszközöket. A projekt során a lakosság közvetlen bevonására nem került sor, hanem az érintett érdekcsoportokkal folytattak intenzív konzultációt több szakaszban is. Az első szakaszban fórumokon tárták fel az érintettek által legfontosabbnak tartott problémákat, fejleszteni kívánt területeket. Ebben a résztvevők rangsorolták a problémaköröket. Ezek alapján egy szűkebb részt vevő csoport interaktív részvételével a szakértők megfogalmazták a lehetséges cselekvési alternatívákat. Az egyes intézkedéseket a tervezők elemezték, majd ezeket az

eredményeket ismertették a következő fórumokon, ahol a résztvevők értékelhették az intézkedéseket. A fórumok eredményei alapján a tervezők összeállították az intézkedési csomagot, amelyet elfogadásra javasoltak a döntéshozóknak. A folyamat során, az érintettek körének lehatárolására megfelelő figyelmet fordítottak. A tervezési folyamat több szakaszába vonták be az érdekcsoportokat, már a tervezés kezdeteitől. A folyamat során a kölcsönös párbeszédre törekedtek és az érintettek véleményét beépítették a tervekbe. Eddig a történet mesés, a részvétel valóban partnerségi szintű volt, bár a társadalom szélesebb körének bevonására nem volt lehetőség.

A próbaterületen kidolgozott megvalósítási stratégiát az ország teljes területének alkalmazása azonban jelentős akadályokba ütközött, és a megvalósítás ezért nagy mértékben eltért a fentebb bemutatott folyamattól (Varga, 2011). A megvalósítás a következő nehézségekkel nézett szembe:

1. anyagi erőforrások hiánya
2. a tervezési folyamatokban bekövetkező időbeli csúszás
3. a hiányos PR tevékenység

Ezeknek az okoknak a következtében a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek készítésének társadalmi bevonási folyamata a mintaprojekthez képest lényegesen kevesebb elemet tartalmazott (három fórum helyett mindössze egyet). Az időbeli csúszás miatt a társadalmi szereplőknek nem maradt megfelelő idejük a véleményezésre. A projekt során a kiválasztott legfontosabb kommunikációs eszköz az internet volt, amelynek hiányosságaira a mintaprojekt eredményei külön felhívták a figyelmet (lásd Vári et al., 2008), és a helyi újságot és televíziót jelölték meg alkalmas forrásként. Ennek eredményeként a részvételi arány jóval alatta maradt a tervezettnek. A beérkezett véleményeket a tervezők nem vették minden esetben figyelembe, ami felháborodást és bizalmatlanságot szült a résztvevők részéről (Varga, 2011).

A VKI bevezetése során az országosan alkalmazott részvételi eszközök tehát nagymértékben eltértek a mintaprojektől, ezért ezek hatékonysága megkérdőjelezhető. A mintaprojektben levont következtetéseket figyelmen kívül hagyták, ami a forrás és időhiánnyal is indokolható. Az viszont nem, hogy a résztvevők véleményét nem minden esetben építették be a tervekbe. Sajnos ebben az esetben is a partnerségi viszony helyett csupán a konzultáció szintjére süllyedt a folyamat kivitelezése. Az EU által támasztott követelményeknek azonban a részvétel így is megfelelt, de a tapasztalatokból levonható a következtetés, hogy az előírásokat

ebben az esetben is sikerült kiüresíteni és formálissá tenni. Így a résztvevők joggal kifogásolhatják, hogy a részvételre fordított erőforrások nem hozták meg a kívánt eredményeket.

4.3.5 Átadott döntési hatalom

A részvétel ezen szintjének eszköze lehet a népszavazás, amellyel a magyarországi gyakorlatban gyakran találkozhatunk, főként hulladékgazdálkodási esetek kapcsán. A helyi népszavazásokról a dolgozat írásának időpontjában még hatályos helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Törvény²² rendelkezik. A törvény a helyi népszavazásoknak a következő típusait különbözteti meg: kötelezően elrendelendő, mérlegelésen alapuló²³.

Mérlegelésen alapuló népszavazás: a települési képviselők legalább egynegyede, a képviselő-testület bizottsága vagy a helyi egyesület vezető testülete kezdeményezésére a képviselő-testület elhatározhatja, hogy helyi népszavazást rendel el. (47. § (1)) A képviselő-testület helyi népszavazást rendelhet el a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben vagy önkormányzati rendelet megerősítésére. (46. § (3)) Kötelezően elrendelendő népszavazás: az önkormányzat rendeletében meghatározott számú választópolgár (ami nem lehet kevesebb a választópolgárok 10 százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál) kezdeményezésére a képviselő-testület köteles kitűzni a helyi népszavazást. (47. § (2)) A kezdeményező választópolgárok szükséges számáról a helyi/területi választási iroda ad tájékoztatást. A képviselő-testület az ötszáz lakoson aluli községben a helyi népszavazást a falugyűlés hatáskörébe utalhatja, azzal a feltétellel, hogy a falugyűlés döntése abban az esetben számít népszavazási döntésnek, ha a falugyűlésen a választópolgárok több mint fele jelen van. (47. §)

Mint ahogyan azt már az előző 3.5.3 fejezetben láttuk, a népszavazás során átadott döntési hatalom megkérdőjelezhető annak fényében, hogy a folyamat lebonyolítása milyen körülmények között zajlott. A népszavazási kérdés megfogalmazásával és a népszavazás feltételeinek (pl. időpontjának) meghatározásával hatalmi pozícióba kerülnek a kiírók. Ezzel a hatalmi pozícióval a magyarországi gyakorlatban sokszor vissza is élnek, és a végeredmény befolyásolására gyakran használják fel ezt a

²² Hatályon kívül helyezte: 2011. évi CLXXXIX. törvény 156. § (2) a). Hatálytalan: 2013. I. 1-től.

²³ Forrás : http://www.valasztas.hu/hu/ovi/25/25_2_3.html letöltve 2012-03-29 és 1990. évi LXV. Törvény a helyi önkormányzatokról

hatalmi helyzetüket. Ezek a befolyásoló körülmények a következők lehetnek (Szántó, 2008c):

- a kérdés megfogalmazása túl bonyolult,
- a kérdés megfogalmazása előfeltevéseket tartalmaz,
- a kérdés megfogalmazása véleményt sugall,
- a válaszadás nem egyértelmű vagy félrevezető (igennel kell válaszolni az elutasításhoz és nemmel a támogatáshoz),
- az időpont kijelölése alacsony részvételi arányt idézhet elő.

A helyi népszavazás eredménye minden esetben kötelező a képviselő-testületre nézve (ügydöntő), mely azzal ellentétes, vagy attól eltérő döntést nem hozhat. (Ökt. 48. §) Ugyanabban a kérdésben újabb népszavazást egy éven belül nem lehet kitűzni, akkor sem, ha a népszavazás eredménytelen volt (Ökt. 48. §). A szomszédos településekre azonban ez a szabály nem vonatkozik, vagyis a szomszédos település képviselő-testületét a másik település lakóinak véleménye nem kötelezi. A törvényben előírt egy év letelte után pedig újra kiírható a népszavazás akár ugyanabban a kérdésben is, ugyanazon a településen. Amennyiben a népszavazás eredménytelen, úgy a népszavazási kérdésben a képviselő-testület dönthet. A helyi népszavazás érvényes, ha a választópolgárok több mint a fele szavazott, és eredményes, ha a szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

A jogszabály alkalmazásának eredménye, hogy egyes döntési esetekben a szükséges egy év letelte után újra kiírásra kerül ugyanaz a kérdés (pl. Királyszentistváni hulladéklerakó, vagy a Bükkösi cementgyár). Egy ügyről akár három népszavazás is megrendezésre került egy-egy eset kapcsán. Megfigyelhető, hogy a sorozatos népszavazások végül támogató eredménnyel zárultak, a kezdeti elutasítást követően. Ennek kapcsán Szántó felteszi a kérdést, hogy „vajon a népszavazások sorozatos ismételése szükségszerűen vezet-e az adott létesítmény támogatóinak megerősödéséhez és az ellenzők gyengüléséhez”? (Szántó, 2008c, 149.o.)

A körülmények manipulációja, valamint a többször megismételt kiírások is okozhatják, hogy a környezetvédelmi döntésekben rendezett helyi népszavazások jelentős hányada érvénytelen. A részvétel azokban az esetekben magasabb, ha a népszavazás kiírását az állampolgárok maguk kezdeményezik (Nagy–Tamás, 2004).

Az Önkormányzati Törvény szerint a helyi népi kezdeményezésben az vehet részt, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó. (45. §). Szántó (2008c) által vizsgált esetben felmerült, hogy az adott településen többen bejelentkeztek állandó lakosnak a szavazás előtt. A népszavazást általában annak a településnek a képviselő-testülete írja ki, akinek területére közigazgatásilag esik a létesítmény. Ezzel szemben az érintett lakosok és települések köre ennél jóval tágabb lehet. Hiába tartanak azonban a szomszéd településen népszavazást a telepítés kérdésében, a szavazás eredménye más településen nem kötelezi az képviselő-testületet a döntés figyelembe-vételére. Ebben ellentmondás feszül a jogi szabályozás és a részvételi tapasztalatok között. Érintetteknek ugyanis a területhez közel lakókat tekinthetjük, akik a létesítmény hatásait élvezik vagy elszenvedik. A közelség pedig térbeli távolságot és nem közigazgatási egységet jelent (English et al., 1993).

Szántó (2008c) azt is említi, hogy a népszavazást, mint eszközt, az általa vizsgált cementipari telepítési döntésekben a megkérdezett szereplők nem tartották megfelelő döntéshozatali eszköznek (150.o.). Ennek indokai között a lakosság alulinformáltsága szerepelt, továbbá az, hogy véleményük szerint a választók laikusok, az információ manipulált, a döntést pedig a lakosok érzelmi alapon hozták meg.

4.3.6 Állampolgári ellenőrzés

A teljes állampolgári ellenőrzésre a magyar környezeti döntésekben nem találtam példákat.

4.4 Tapasztalatok a közösségi részvételre vonatkozóan

Magyarországon a közösségi részvétel intézménye több mint húsz éves múltra tekint vissza. A demokrácia tanulási folyamatában ez az időszak rövidnek bizonyult ahhoz, hogy az egyes szereplők a lakosság, a hivatalok, a civil szervezetek és a vállalatok megtanulják a demokráciát. Megtanulják a jogaikat és a kötelességeiket. Megtanulják, milyen eszközök állnak a rendelkezésükre a társadalmi részvétel biztosítására. Megtanulják, hogy milyen előnyük származhat abból, ha a lakosságot

érdemben bevonják a döntésekbe. Amit viszont sikerült elsajátítaniuk, az annak képessége, hogyan üresíthetők ki a részvételi folyamatok, a jogszabályok teljesítése mellett hogyan lehet kizárni a társadalmat a valódi döntéshozatalból, a kezdetben jól működő intézményeket hogyan lehet átpolitizálni és hatékonyságukat csökkenteni, hogyan lehet a folyamatokat manipulálni és a résztvevőket félrevezetni. A lakosság is megtanulta, hogy továbbra sem bízhat sem a vállalatokban, sem a hivatalokban, sem a szakértőkben. Ha mégis elkezdett bízni, és egy részvételi folyamat sikeres volt abban az értelemben, hogy a résztvevők is elégedettek voltak, akkor valamilyen változás miatt ennek folytatásra nem volt lehetőség. A lakosság azt is megtanulta, hogy hogyan hiúsítson meg egy beruházást még akkor is, ha nem tájékoztatják, vagy ha nem kéri ki a véleményét. A civil szervezetek is megtanulták a jogszabályok adta lehetőségeiket a végsőig kihasználni.

Ami viszont egyikőjüknek sem sikerült: bízni a másokban, nyitottnak lenni, és a tapasztalatokból tanultva a következő folyamatot még lelkesebben és még hatékonyabban megvalósítani. Ebben az elmúlt két évtizedben viszont voltak, akik sokat tanultak, ezek a tudományos kutatók, mert az esettanulmányok rengetek kutatásra adtak lehetőséget. És van is még mit tapasztalniuk a társadalmi részvétel hazai fejlődésében.

5. Az empirikus kutatás háttere és módszertana

5.1 A témaválasztás indoklása és a kutatás kérdései

Miért választottam szűkebb kutatási területként a hulladékgazdálkodási részvételi folyamatokat?

Egyrészt korábbi kutatásaimban a közösségi részvétellel a Pest megyei regionális hulladéklerakó esetét földolgozva foglalkoztam. Ennek az esettanulmánynak az elemzése során több megválaszolatlan kérdés merült fel, mint például az, hogy az adott ügyben alkalmazott részvételi eszköz, a népszavazás valóban megfelelő és hatékony eszköze-e a társadalmi részvételnek a hulladékgazdálkodási döntéshozatalban.

Másrészt arra többen is rávilágítanak (Szántó 2008a, Szirmai 1996, Lányi–Persányi, 1993), hogy Magyarországon a környezeti konfliktusok egyik legnagyobb vagy a legnagyobb szegmensét a hulladékgazdálkodással összefüggő telepítési konfliktusok jelentik. A konfliktusok megelőzésének és kezelésének egyik legfontosabb eszköze pedig a társadalmi részvétel lehet.

Harmadrészt a statisztikai adatokból jól tükröződik, hogy a hulladékkezelésben az elmúlt tíz év jelentős infrastrukturális változásokat hozott. A hulladéklerakók rendszere átalakulóban van, így a 1999-ben leírt 2667 lerakó helyett (Phare–KvVM, 2008) jelenleg 72, kizárólag a jogszabályi előírásoknak megfelelő létesítmény működik (Köztisztasági Egyesülés, 2010). Az Európai Unió csatlakozásunk hatására a hulladékokra vonatkozó jogszabályok a 2000-es években kialakításra kerültek. Emellett a csatlakozási tárgyalások során vállalt feltételek teljesítése érdekében a beáramló előcsatlakozási (ISPA) és Kohéziós Alapok is jelentős forrásokat biztosítottak a hulladékgazdálkodási infrastruktúra fejlesztésére. A hulladékgazdálkodásban nemcsak a hulladéklerakók modernizálása és a bezárt lerakók rekultivációja, hanem a hulladékgazdálkodási prioritások között előkelőbb helyet elfoglaló újrahasznosítás alkalmazása is előtérbe került. A szelektív hulladékgyűjtés bevezetése, a lerakásra kerülő biológiailag lebomló szerves hulladékok arányának csökkentése is hatalmas lépéseket jelentett. Mindezeknek a változásoknak társadalmi hatásai is vannak. Ilyen többek között a hulladékos létesítmények telepítése során alkalmazott társadalmi részvételi eszközök alkalmazása, melyre – feltevésem szerint – az Unió források felhasználásakor

támasztott követelmények is hatással voltak. Erre vonatkozó utalások a szakirodalomban is fellelhetők (Szirmai, 2005).

Miért választottam a közmeghallgatást és a népszavazást az elemzés tárgyának?

Ahogy azt már az korábbi fejezetekben kifejtettem, a szakirodalomban mindkét eszköz alkalmazása ellentmondásokkal teli. Magyarországon azonban jelenleg ennek a két eszköznek az alkalmazása a legelterjedtebb. A közmeghallgatás esetében a mélyrehatóbb elemzés hiányára más szerzők is felhívják a figyelmet (Webler–Renn, 1995 és Stern–Fineberg, 1996). A népszavazás pedig azért került előtérbe, mert mint azt Szántó (2008c, 90.o.) is kiemeli „a hulladékgazdálkodással összefüggő ügyekben kiugróan magas a népszavazással történő döntések aránya”.

Mi az elemzés célja?

Az elemzés célja a kiválasztott két eszköz értékelése a Magyarországi hulladékgazdálkodási döntéshozatal gyakorlatában. A cél annak feltárása, hogy

1. a közmeghallgatás és a népszavazás mennyire hatékony eszköze a társadalmi részvételnek a résztvevők megítélése szerint,
2. hatással vannak-e ezek eredményei a döntésekre,
3. a résztvevők mennyire elégedettek a döntések eredményével, és magának a folyamatnak a minőségével.

Az eredményességre is mutat a szakirodalom bizonyos tapasztalatokat. A közmeghallgatások esetében a lakossági ellenkezés megfogalmazása a döntéshozókat az elutasító döntés irányába terelheti (Rosener, 1981, Chess–Purcell, 1999). A magyarországi tapasztalatok is azt mutatják, hogy a lakossági tiltakozás a telepítési döntések 40%-ában a megvalósítást megghiúsította (Szántó 2008c). Ezek az irodalmi tapasztalatok azonban csekélyek, és ennek a kérdésnek mélyrehatóbb vizsgálata indokoltnak látszik.

A nemzetközi szakirodalomban, mint azt a korábbiakban bemutattam, a részvételi folyamatok értékelésében megjelennek azok a nézőpontok, amelyek a folyamat eredményességét a résztvevők véleménye alapján értékelik (Tuler–Webler, 1999, Webler et al., 2001). Ezek a kutatások azon a meglátáson alapulnak, hogy egy részvételi folyamat akkor lehet sikeres, ha az abban résztvevők annak értékelik. Mások pedig arra hívják fel a figyelmet (Rowe et al., 2004), hogy egy részvételi

eszköz hatékonyságát vizsgálva a finanszírozó véleménye sem hagyható figyelmen kívül.

Magyarországon arra még nem irányult kutatás, hogy az érintettek, főként a helyi lakosok, mennyire voltak elégedettek a társadalmi részvételi folyamattal, és azt utólag hogyan értékelték. A nemzetközi irodalomban a közmeghallgatások mélyrehatóbb elemzése mutat hiányosságokat, valamint ezeknek az eszközöknek a résztvevők által történő értékelésével sem foglalkoztak még a korábbiakban.

A korábbiakban bemutatott előzmények alapján a hulladékgazdálkodási létesítmények kapcsán megtartott közmeghallgatások elemzése során a következő kérdésekre kerestem a választ:

1. Mekkora volt a részvételi arány?
2. Milyen volt a résztvevők összetétele?
3. Milyen érdekcsoportok jelenléte figyelhető meg?
4. Hogyan változott a lakosság tudása a vizsgált időszak alatt?
5. A kommunikációban hogyan jelentek meg a hatalmi viszonyok?
6. A lakosság véleménye hogyan befolyásolta a végső döntést?

A kutatás során vizsgált másik részvételi eszköz a népszavazás volt. 1999 és 2012 között összesen 38 esetben tartottak helyi népszavazást valamilyen hulladékgazdálkodási tevékenység kapcsán (Szántó, 2008 c és valasztas.hu adatai alapján). Ezeknek az eseteknek az elemszáma túl kicsi ahhoz, hogy statisztikailag elemezhető legyen, a tapasztalatok azonban felvetnek bizonyos kérdéseket, amelyeknek megválaszolására vállalkoztam. Ezek a következők:

1. A népszavazások során saját megítélésük szerint valódi döntési hatalommal rendelkeztek-e a választók?
2. A választók elégedettek voltak-e a folyamattal?
3. A választók méltányosnak találták-e a részvételt?
4. Növekedett-e a közösség tagjainak tudása a hulladékgazdálkodással és a hulladék problémájával kapcsolatban?
5. Mi az oka annak, hogy a vizsgált ügyekben megrendezett népszavazások jelentős hányada érvénytelen?
6. A közösség tagjai utólag elégedettek-e a döntések eredményével?

7. Hogyan befolyásolta a népszavazás eredménye a döntést?

A kutatás módszertanálul kvalitatív kutatási módszereket választottam, mert, mint azt a témaválasztás indoklásában említettem, a közmeghallgatások mélyebb elemzése a szakirodalomban alig vizsgált terület. Az ismert kutatási eredmények egyrészt arra vonatkoznak, hogy a döntéseket hogyan befolyásolta a lakosság ellenző véleménye (Rosener, 1981), másrészt a közmeghallgatás során alkalmazott kommunikáció és a habermasi ideális beszédhelyzet összehasonlításából mi mondható el a közmeghallgatásokról (Kemp, 1985). Mivel a közmeghallgatások mélyreható elemzése eddig alig kutatott terület, ezért feltáró kutatás szükséges, aminek megfelelő eszköze kvalitatív módszer lehet. Emellett a rendelkezésre álló információforrások nehezen kvantifikálható információkat szolgáltatnak. A kutatás során jelentkező bizonytalanságok pedig a kutatási folyamat rugalmas alkalmazását teszik szükségessé, ami szintén a kvalitatív kutatások tulajdonsága (Héra–Ligeti, 2006).

A kutatási kérdések megválaszolására egy eset kvalitatív módszerekkel történő elemzésével kívánok választ adni. A vizsgált eset száma azért egy, mert a kutatás időszakában erre az egyetlen népszavazás elemzésére nyílt lehetőség hulladékgazdálkodási területen. Mivel a témában korábbi kutatások nem zajlottak, és a szakirodalomban nem találhatók empirikus tapasztalatok a lakossági attitűdökre vonatkozóan a népszavazások kapcsán, ezért a kutatás feltáró jellegű. A kutatás során végigkísértem egy hulladékgazdálkodási döntéshozatalban szervezett népszavazási folyamatot, és esettanulmány formájában feltártam a lakossági véleményeket, többféle adatgyűjtési módszert alkalmazva.

A kutatási tervben még külön vizsgálatban szerepelt a közmeghallgatások megfigyelése és elemzése, valamint a népszavazás vizsgálata. A kutatás megvalósítása során azonban ésszerűen adódott, hogy a hulladékos népszavazás kapcsán rendezett közmeghallgatások is a vizsgálat tárgyát képezzék. Így egy esettanulmányon belül vált lehetővé mind a közmeghallgatás, mind pedig a népszavazás, mint részvételi eszközök, vizsgálata.

A kutatásban több különböző kvalitatív módszer alkalmaztam, amely lehetővé tette számomra az elemzés sokoldalúságát és a feltárás megfelelő mélységét is. Így a módszerek egymást kiegészítve alátámasztják a kutatási eredmények érvényességét és megbízhatóságát. A különböző adatgyűjtési módszerekkel nyert adatok elemzése

során ellenőrizhetők és jobban körüljárhatók a levont következtetések és megállapítások. A kutatás során felmerülő problémákhoz – kvalitatív kutatásról lévén szó – a folyamat során rugalmasan próbáltam alkalmazkodni, amelyre több esetben szükség is volt.

A kutatás folyamatát mutatom be a következő fejezetben.

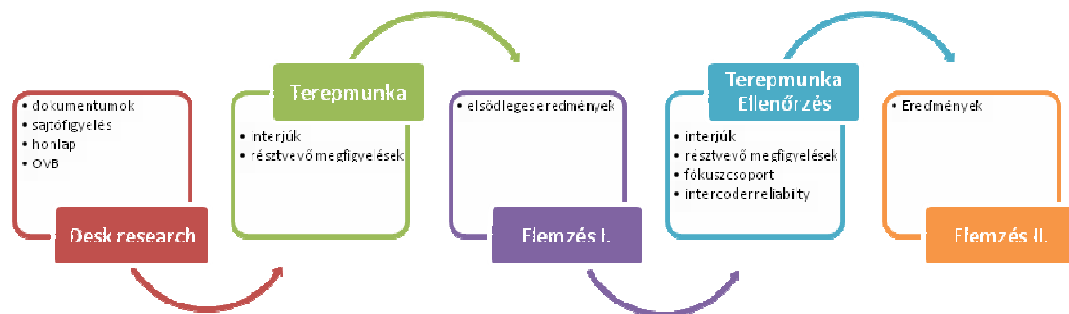
5.2 Az empirikus kutatás felépítése

A kutatásom a következő lépésekből állt.

1. A vizsgálandó eset meghatározása
2. Desk research: kapcsolódó dokumentumok begyűjtése, sajtófigyelés, internetes források
3. Terepmunka első szakasza: félig strukturált interjúk és résztvevő megfigyelések elvégzése
4. Elsődleges elemzés
5. Az elsődleges elemzés eredményeinek ellenőrzése, a minta kibővítése további interjúkkal és fókuszcsoporttal
6. Végző elemzés, kutatási eredmények meghatározása

A kutatás e szakaszainak folyamatát szemlélteti a 8. ábra:

8. ábra A kutatás lépései



Mint az ábrából is látható, a kutatás során törekedtem a folytonos visszacsatolásra és az eredmények és az alkalmazott módszerek rugalmas összehangolására. A minta

meghatározásában is az elmélet épülésének szakaszaihoz alkalmazkodtam. A kvalitatív kutatásban rejlő rugalmasságot a terepmunka során is alkalmaznom kellett, hiszen a terepen való látogatásaim többször is hoztak nem várt fordulatokat (például a közmeghallgatás elmaradt, vagy nem sikerült hazajönnöm a faluból az időjárás miatt). Mindezek a lépések azonban arra vezettek, hogy megfelelően megalapozott elméletet és megbízható eredményeket adjanak.

5.2.1 A vizsgálat tárgyának meghatározása

Az Országos Választási Iroda honlapján (http://valasztas.hu/hu/ovi/26/26_2_index.html) megtalálhatók a helyi népszavazások eredményei, kérdései 1999. évtől kezdődően. Ebben az adatbázisban a 2012. évben rendezett helyi népszavazási kérdések közül egy volt, amely hulladékgazdálkodással kapcsolatos témát érintett. Ezt megelőzően 2009 januárjában rendeztek népszavazást hulladékos kérdésben. A népszavazás megrendezése és a kutatás időpontja között eltelt több mint 3 év túl hosszú időtávnak tűnt ahhoz, hogy a népszavazási eseményről a lakosok véleményét eredményesen vizsgálhassam. Így adódott az esettanulmány helyszínének Pári, ahol a 2012-ben két ideiglenes hulladékgyűjtő pontról rendeztek népszavazást. Így az esettanulmány tárgyát a Páriban megrendezésre kerülő népszavazás és az ahhoz kapcsolódó események (aláírásgyűjtés, közmeghallgatások, döntések) képezték. A résztvevők köre jól körülhatárolhatóan a falu lakossága volt.

A döntéshozatali folyamat során több közmeghallgatást is szerveztek, amelyek a hulladékgyűjtő pontok létesítésével foglalkoztak, valamint lakossági kezdeményezésre népszavazást is tartottak a témában. Így egyetlen esetben vizsgálhatóvá vált mindkét eszköz (közmeghallgatás és népszavazás), valamint a vonatkozó dokumentumok elemzése és az események résztvevő megfigyelése is. Így a tervezettől eltérően nem több eset vizsgálatával kerestem a választ a kutatási kérdéseimre, hanem egyetlen eset mélyreható elemzésével. Ez több szempontból is előnyösnek mutatkozott. A területet alaposabban sikerült megismernem, és a lakosokkal személyes kapcsolatokat alakítottam ki. Mivel alapvetően a résztvevők megítélését szerettem volna feltárni a két eszközre vonatkozóan, ezért ebben az esetben több aspektusból is meg tudtam vizsgálni a kérdést, és mélyelemzést tudtam végezni. Ugyanazon a területen tudtam megvalósítani a résztvevő megfigyelést, a dokumentumok (jegyzőkönyvek, sajtómegjelenések) elemzését, az interjúkat és a

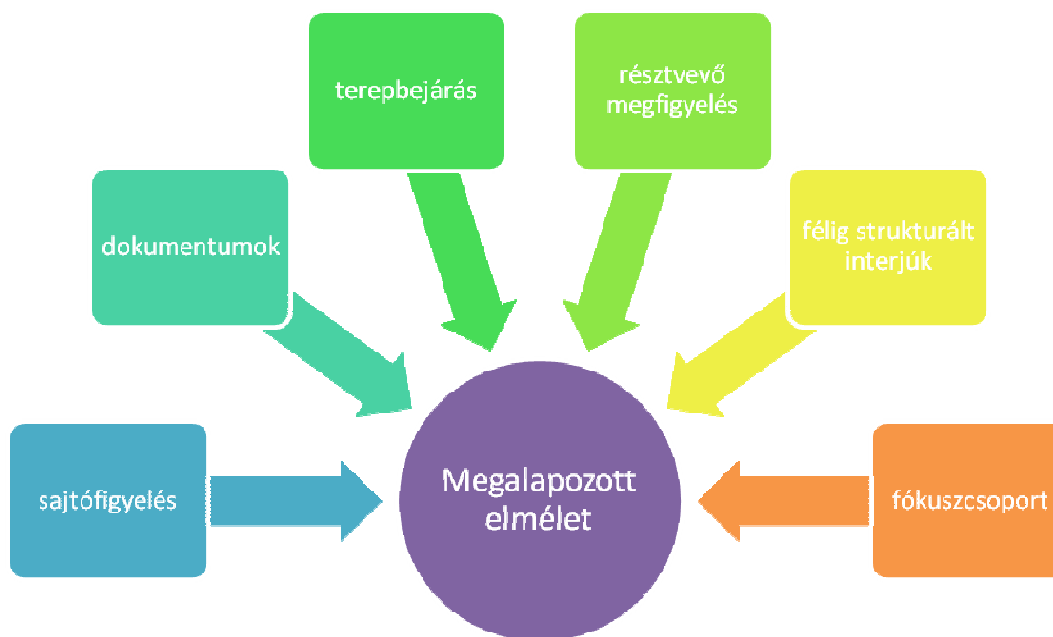
fókuszcsoporthoz vizsgálatot is, így a kutatás több lábon állt, az eredményeket több eszközzel tudtam alátámasztani, illetve ellenőrizni.

Az eset földolgozásához a következő adatgyűjtési eszközöket alkalmaztam:

1. sajtófigyelés
2. dokumentumok elemzése
3. terepbejárás
4. félig strukturált interjúk
5. résztvevő megfigyelések
6. fókuszcsoporthoz

Ezeket a módszereket mutatja be a 9. ábra.

9. ábra Az empirikus kutatás során alkalmazott adatgyűjtési módszerek



A továbbiakban az alkalmazott adatgyűjtési módszereket mutatom be részletesebben.

5.2.2 Sajtófigyelés

A sajtófigyelést 2011 decembere és 2012 decembere közötti helyi lapokban, valamint az MTI hírei között végeztem. Az interneten fellelhető sajtóorgánumok közül a Tolnai Népújságban 6 cikk is foglalkozott a népszavazással és az azt övező eseményekkel. Ezeket a helyi újságban megjelenő információkat használtam arra, hogy elsőként tájékozódjam az esetről. Ezekben az írásokban a település és a népszavazás legfontosabb szereplőinek neve is megjelent.

Emellett tanulmányoztam a település honlapját (www.pari.hu), amely a település adottságairól nyújtott áttekinthető képet, és itt elérhetőek voltak az önkormányzat által alkotott szabályzatok és rendeletek is. Emellett a „fórum” rovatban is találtam bejegyzéseket, véleményeket a hulladékgyűjtő pontokkal kapcsolatosan.

A faluban 2008 áprilisa és 2009 szeptembere között havi rendszerességgel jelent meg az Ébredés című helyi lap, melyet az egyik helyi civil szervezet adott ki. Elektronikus számai a honlapon is olvashatók. A lapban megjelenő cikkek és olvasói levelek a falu életének mindennapjaiba engedtek bepillantást. A lapokból körvonalazódtak a fontosabb szervezetek és a meghatározó események. Az írások a faluban véleményformáló személyek kilétére engedtek következtetni, amit a későbbiek során a kulcsinformátorok és az interjúalanyok kiválasztásában használtam fel.

Az országos médiában a népszavazás ténye és eredménye, valamint a testületi döntés az MTI közlése alapján 2 alkalommal néhány soros hírként jelent meg ([pl. hvg.hu](http://pl.hvg.hu)).

5.2.3 Dokumentumok elemzése

A település történetének és életének kezdeti megismerésére egyrészt a polgármesterrel folytatott első interjú, valamint a polgármester által készített szakdolgozat (Gere, 2012) nyújtott segítséget. Emellett a falu történetét kiegészítette az egyik interjúalany által említett könyv, amely egy Páriba betelepített felvidéki család történetét meséli el (Bordács, 2002).

A hivatalos és nem hivatalos dokumentumok, amelyeket a jegyző és a polgármester bocsátottak rendelkezésemre további értékes információkat biztosítottak az események pontos megismeréséhez és rekonstruálásához (közmeghallgatási jegyzőkönyvek, népszavazási jegyzőkönyv, szórólapok (pro és kontra), rendezési terv, hatósági állásfoglalás). Ezek megismerése biztosította, hogy az interjúalanyok által elmondottakat ellenőrizni tudtam.

Emellett a közmeghallgatási jegyzőkönyvek áttekintése és az azokból levonható következtetések is értékes hozzájárulást adtak a kutatói elemzéshez.

5.2.4 Résztevő megfigyelés

A résztvevő megfigyelés módszerének alkalmazására négy alkalommal került sor. Elsőként egy terepbejárás során, ahol az egyik helyi lakos kísért el (2012. május 9.). Majd egy közösségi esemény, a szüreti mulatság szolgált terepi megfigyeléseim alapjául, melyet jól hasznosíthattam az interjúkészítés szakaszában az interjúalanyok

felkutatása és közösségi beágyazottságuk megfigyelése céljából (2012. szeptember 29.). Alkalmam nyílt továbbá részvételre egy önkormányzati testületi ülésen (2013. március 14.), végül pedig egy közmeghallgatáson (2013. március 20.). Ezek célja a személyes tapasztalatok gyűjtése és az interjúkban elhangzottak saját tapasztalataimmal való összevetése és értékelése is.

Mindezeken a közösségi rendezvényeken megfigyelhetők voltak a közösségi kapcsolatok, csoportok, szerepek (Babbie, 2003), melyek a résztvevő megfigyelést különösen fontossá tették a kutatás különböző fázisaiban. A különböző megfigyelések a félig strukturált interjúk elkészítésével párhuzamosan zajlottak, ezért ezeket együtt mutatom be. Ezek célja az interjúkészítés előkészítése és az interjúzás elősegítése volt. Az interjúkészítés fő fázisát követően zajlott a résztvevő megfigyelések másik része (képviselőtestületi ülésen és a közmeghallgatáson), amelyek célja már az interjúk elsődleges eredményinek elmélyítése volt. Ezeket az interjúk bemutatása utáni fejezetben ismertetem, követve az időrendi sorrendet.

5.2.4.1 Terepbejárás

A terület megismerésére első alkalommal az egyik helyi lakos kíséretében a település bejárása adott lehetőséget. Felkerestük a két szóban forgó területet, amelyeket a hulladékgyűjtő pontok helyszínének jelöltek ki. A területről készült fotókat a 2. melléklet tartalmazza. Ezután rövid sétával körbejártuk a falut, és megnéztük a nevezetes pontjait. A környéken lévő szőlőhegyet, halastavat és a temetőt is bejártuk. Helyi kalauzom sokat mesélt a mindennapi életükről, melyet nem rögzítettem, így a későbbi elemzésbe nem vontam be a beszélgetés tartalmát, mivel ez a résztvevő megfigyelés során történő beszélgetés nem tekinthető interjúnak (Héra-Ligeti, 2005). Idegenvezetőmmel később félig strukturált interjút is készítettem, akivel jó személyes kapcsolatot sikerült kialakítanom a bejárás során, így több kulcsinformátorral kapcsolatos információt is megosztott velem. Ezzel a terepkutatás egyik informátorának tekinthető (Babbie, 2003).

5.2.4.2 Résztvevő megfigyelés a szüreti mulatságon

Az interjúkészítés fázisában azért, hogy a falut jobban megismerhessem, részt vettem a falu életének meghatározó éves rendezvényén. Ez a Szüreti mulatság vagy más néven Minimum Fesztivál. Ezáltal jobban megismerhettem a falu lakóit, szokásaikat, és az egyes interjúalanyokat is láthattam közösségi környezetben. Az is célom volt, hogy a közösségi kapcsolatokat látva további interjúalanyokat toborozzak, akik a

rendezvényen számomra feltűnnek, mint meghatározó, véleményformáló, sok kapcsolattal rendelkező személyek. Emellett célom volt, hogy a falusiak is jobban megismerjenek engem, és a további munkámat a személyes ismertség és bizalom segíthesse.

A résztvevő megfigyelés tapasztalata, hogy a személyes kapcsolatok jól kirajzolódtak a rendezvényen, a baráti-rokoni szálak jól látszóttak. A résztvevők köre azt is mutatta, kik tartoznak a közösség meghatározói közé, akik a rendezvényen valamilyen szerepet töltöttek be, vagy láthatóan sok kapcsolattal rendelkeznek. A polgármesterrel is jó kapcsolatot sikerült kialakítanom, és a barátait is megismertem. A Polgármesterrel folytatott későbbi személyes beszélgetések is nagyban hozzájárultak a kutatás sikeréhez. Jó tapasztalatot jelentett, és a későbbi interjúalanyok közül többen is megjegyezték, hogy láttak a rendezvényen. Sokaknak jól esett az érdeklődés. Későbbi interjúk során többen is utaltak a rendezvényen való részvételemre, ami a személyes bizalom kialakulását is segítette. Néhány interjúalannyal is sikerült bővíteni a kört. A rendezvényen készült fotókat 3. Melléklet tartalmazza.

5.2.5 Félig strukturált interjúk

A kutatás első részében a település és a népszavazás szempontjából kulcsfontosságú szereplőkkel készítettem félig strukturált interjúkat 2012 májusa és októbere között. A mintaválasztásban az játszott szerepet, hogy az interjúalanyok aktív részesei voltak-e az eseményeknek, illetve általában véleményformálóknak tekinthetők-e a faluközösségben. A kulcsinformátorok feltárása egyrészt a sajtófigyelésből, a dokumentumokból és a résztvevő megfigyelés eredményei alapján történt. Emellett az interjúalanyok kiválasztásánál a „hólabda” módszert is alkalmaztam.

Az interjúk célja az volt, hogy szabadon mondják el véleményüket és benyomásaikat a helyi népszavazásról és a közmeghallgatásról. Az interjúk vezérfonalát a 4. Melléklet tartalmazza. Az első félig strukturált interjút a polgármesterrel folytattam. A beszélgetés célja eltért a későbbi interjúktól, amennyiben (a kutatási kérdéseim mellett) alapvetően a népszavazás körülményeiről történő tájékozódást és a sajtóhírekben megjelenő információk ellenőrzését szolgálta. A beszélgetés során szerettem volna képet kapni a döntéshozatali folyamatról, a népszavazást övező eseményekről és a hivatalos ügymenetéről. Ennek alapján rajzolódott ki az események

folyamata is. Emellett fontos szempont volt a kulcsinformátorok felkutatása és a későbbi interjúk előkészítése is.

A polgármesterrel folytatott beszélgetést követően 2012 augusztusa és októbere között további 10 interjút készítettem a következő, általam kulcsinformátorként feltárt szereplőkkel:

- A népszavazás kezdeményezői, az aláírásgyűjtés összes résztvevője (3 fő),
- A képviselőtestület tagjai (2 fő),
- A faluközösség meghatározó szereplője,
- A nemzetiségi önkormányzat képviselője,
- Közmeghallgatáson gyakran véleményt nyilvánító házaspár,
- Fiatal önkormányzati alkalmazott,
- Jegyző.

Az interjúzás szakasza azért zárult le, mert úgy tűnt, a további interjúk már nem tudnak érdemben hozzájárulni az addig elhangzottakhoz, és úgy éreztem már ismétlődnek az elmondottak, vagyis eljutottam a kvalitatív kutatásokban telítettségnek nevezett szakaszba, amikor a későbbi interjúk már kevés új információval szolgálnak, és az adatgyűjtésről át kell térni az adatelemzésre (Kvale, 2005). Az interjúk száma (összesen 11 db) az elmélet felépítése során nem okozott hiányérzetet, valamint úgy ítélt meg, hogy a fontos kulcsszereplők belekerültek a mintába. Valamint azt is tapasztaltam, hogy a kulcsinformátorokon kívül kevés szereplőnek volt határozott, és a kutatási kérdés szempontjából értékelhető véleménye a témáról, ezért úgy ítélt meg, hogy a további interjúk hozzáadott értéke és azok költsége nem áll arányban egymással. Az elemzés mélysége ugyanakkor a különböző adatgyűjtési módszerek alkalmazásával biztosítható volt. Ahogyan Kvale (2005, 108.o.) is írja „A megkérdezettek száma a tanulmány céljától függ.” A kutatásom célja alapvetően a vélemények feltárása volt az adott esetben, és a résztvevők értékelésének megismerése. Ehhez az intenzív mélyfúrást tartottam célravezetőnek egy esettanulmány során, amihez az elvégzett 11 interjú is elégnek mutatkozott a többi adatgyűjtési módszer eredményeivel kiegészítve.

Az elemzés elsődleges eredményei további interjúk készítésének szükségességét mutatták, mégpedig a hátrányos helyzetű csoportok szerepének tisztázásához. Ezért félig strukturált interjút készítettem 2013 márciusában egy roma közmunkással és egy csoportos beszélgetést az öregek otthonában lévő időssekkel (10 fő).

5.2.5.1 Résztevő megfigyelés testületi ülésen és közmeghallgatáson

A résztvevő megfigyelésekre a testületi ülésen és a közmeghallgatáson a terepmunka második szakaszában került sor 2013 márciusában (lásd 8. ábra A kutatás lépései). A testületi ülés és a közmeghallgatás tipikusan alkalmas a résztvevő megfigyelések elvégzésére (Babbie, 2003), hiszen szűk időbeli és térbeli tartományon belül zajlanak, ráadásul a közmeghallgatások értékelése a kutatás egyik legfontosabb kérdése is. Mivel az interjúalanyaimmal a közmeghallgatásokról és a képviselőtestületi ülésekről is beszélgettem, ezért fontosnak tartottam, hogy egy alkalommal személyesen is részt vegyek egy-egy ilyen eseményen. Ezáltal betekintés nyerhetek, hogyan zajlanak ezek a rendezvények. A résztvevő megfigyelés tapasztalatait összevettem az interjúk eredményeivel, és így az eredmények megbízhatóságát is tudtam ellenőrizni, valamint az eredményeket is megerősítettem saját tapasztalataimmal. Ezáltal a résztvevő megfigyelés finomította a megértést és élesítette az elmélet kialakulását (Babbie, 2003). A közmeghallgatáson készült fotók a 5. Mellékletben találhatók.

Mindkét eseménynek aktív résztvevőjévé váltam. A képviselőtestületi ülésen (2013. márc. 14) a Jegyző távolléte miatt én vezettem a jegyzőkönyvet, majd a zárt ülésen kibontakozó vitához én is hozzászóltam. A részvételemre nyitottak voltak a testület tagjai és engem is egyenjogú félként hallgattak. Így a résztvevő megfigyelésből aktív résztvevővé váltam az ülésen.

A közmeghallgatáson (2013. márc. 20) pedig a hulladékgyűjtő pontokkal kapcsolatos lakossági kérdés kapcsán a Polgármester szólított meg, így felálltam és bemutatkoztam. Ezáltal megint aktív résztvevője lettem a megfigyelt eseménynek.

5.2.6 Fókuszcsoport

Az interjúk eredményeinek megerősítésére 2013. március 15-én fókuszcsoportos interjút készítettem a közmeghallgatás és a népszavazás általános jellemzéséről. A fókuszcsoport forgatókönyve az 6. Mellékletben található.

A fókuszcsoport célja az elsődleges kutatási eredmények ellenőrzése, pontosítása és mélyebb megértése volt. Az interjúk tulajdonképpen a fókuszcsoportos vizsgálat előkészítésére is szolgáltak. A fókuszcsoportos vizsgálatot azért tartottam indokoltnak (pl. további interjúkkal szemben), mert az alanyok jobban megnyílhatnak más, általuk ismert lakosok társaságában. Az összetett vélemények és

azok motivációi is felszínre kerülhetnek, az egyes állítások magyarázatai is feltárhatók (Krueger – Casey, 2000). A fókuszcsoport során mélyreható és árnyalt vélemények is feltárássra kerülhetnek, valamint az interjúkban elhangzott állítások részletesebb indoklása is feltárható (Vicsek, 2006). Emellett a társas szituáció, vagyis az egymás közötti interakció folyamata és a természetes szituáció, vagyis hogy a csoporttagok ismerik egymást, olyan véleményeket is kirajzolhat, amelyek az egyénnel külön-külön folytatott beszélgetések során nem kerülnek elő (Letenyey, 2005). A fókuszcsoport jól alkalmazható más adatgyűjtési módokkal kombinálva, így a félig strukturált interjúkkal és a résztvevő megfigyeléssel is (Vicsek, 2006). A fókuszcsoportba a korábbi interjúalanyokat vontam be, a falu vezető tisztségviselőit (polgármestert, jegyzőt) kivéve, mert úgy éreztem jelenlétük befolyásolná a többi résztvevő véleményét. A résztvevők kiválasztásának szempontja, egyrészt a személyes kapcsolat volt, mivel így nagyobb részvételi arányra számíthattam. Másrészt mivel a korábbi interjúk tapasztalatait kívántam tisztázni, az interjúk fontos előzményét jelentették a csoportos beszélgetésnek. Célom volt a fókuszcsoportban egy rövid visszajelzést is adni arról, ami az interjúk elemzésével számomra főbb tanulságként föltárult.

A március 14-15-i havazásnak köszönhetően a március 14-i közmeghallgatás elmaradt és én az úttorlaszok miatt a faluban rekedtem két napra. Így rugalmasan kellett alkalmazkodnom a terepkutatás során kialakult helyzethez. A Polgármestertől szállást kaptam az idősek nappali ellátását biztosító épületben, amelynek helyiségeit is használhattam. Ez a kényszerű fogság adta a lehetőséget, hogy a fókuszcsoportot megvalósítsam. A helyszín is adott volt, így az egyes elméleti megfontolásoktól eltérően a vizsgálatot egyedül végeztem, és a helyszín sem volt formális, hiszen a közösségi épület társalgójában beszélgettünk. A fókuszcsoporton megjelentek száma pedig 3 fő volt. A beszélgetést hangfelvételen rögzítettem és ezután szó szerinti leírat készült róla. Mindezen körülmények ellenére is nevezhetjük ezt a csoportos beszélgetést fókuszcsoportnak (Vicsek, 2006), hiszen a kommunikáció a csoport tagjai között megvalósult, és két fókuszált témában zajlott, melyet egy csoportos feladatként vezettem fel, a moderátor szerepét pedig én vállaltam. Ahogyan Vicsek Lilla (2006 18.o.) is írja „A társadalmi alapkutatások során (...) fókuszcsoportnak nevezik azt is, amikor csak három-négy résztvevővel dolgoznak, nem formális helyszínen, hanem terepen történik a beszélgetés, a csoportvezetést nem professzionális moderátor végzi ...”. Ez az alacsony létszám (mini-fókusz csoportos

beszélgetés) is elegendő volt azonban arra, hogy megerősítsem az elsődleges elemzés eredményeit, és mélyebben feltárjam a népszavazás és a közmeghallgatás mentén kirajzolódó véleményeket.

5.3 A kvalitatív kutatás elemzésének módszere

A terepmunka során begyűjtött adatokat, az interjúk rögzített és legepelt szövegét a megalapozott elmélet (grounded theory) alapján NVivo szoftverrel elemeztem. A továbbiakban röviden bemutatom az elmélet lényegét és az elemzés menetét, majd áttérek az eredmények ismertetésére.

5.3.1 Grounded Theory

A megalapozott elmélet (grounded theory) lényege, hogy a szöveget a legkisebb egységeire bontja le a kódolási folyamat során, és ezekből a szövegmozaikokból építi föl az elméletet (Glaser – Strauss, 1967). A folyamat jellemzője a folytonos összehasonlítás, ellenőrzés és visszacsatolás. A folyamatos összehasonlítás biztosítja, hogy a szövegegységekből felépített elmélet konzisztens és megalapozott. A folyamat három fázisa különböztethető meg: a nyílt kódolás, az axiális kódolás és a szelektív kódolás (Strauss – Corbin, 1998).

Az elemzés folyamatát a nyílt kódolás fáziséval kezdtem. Ennek során határozhatók meg azok a kódok, amelyek a szövegben megjelenő témákat jelképezik. A nyílt kódolási folyamat során az elmélet eredeti megközelítésében (Glaser – Strauss, 1967) a kutató csak a szövegre hagyatkozik, és az abban megbúvó tartalmakat elemzi, félretéve a szakirodalomban feltárt összefüggéseket. A későbbi megközelítések (Charmaz, 2006) már megengedőbbek a szakirodalmi előzmények „begyűrzésével” kapcsolatban, és az elemző szubjektumának is nagyobb teret engednek. Mivel félig strukturált interjúk elemzéséről volt szó, és ezekben konkrét kérdések szerepeltek, melyeket az irodalom alapján fogalmaztam meg, nem zártam ki azokat a kódokat sem, amelyek ezekre az előzményekre támaszkodtak (pl. competence), de leggyakrabban a szövegben előforduló szavak, illetve kifejezések lettek a kódok (pl. befolyásolták). Ez az elemzés első lépése, a szövegmozaikok megalkotása, vagyis a szövegfolyam feldarabolása. Az ezt követő lépésekben kezdődik meg az építés szakasza. Ezeket néhány megközelítésben axiális kódolásnak és szelektív kódolásnak nevezik (Strauss – Corbin, 1998), amikor a szigorú oksági kapcsolatok feltárását írják elő. A megalapozott elmélet irodalmában erre vonatkozóan többféle

megközelítés is létezik (Kucsera, 2008). Magam részéről az elemzőnek nagyobb rugalmasságot biztosító Charmaz (2006)-féle megközelítést alkalmaztam.

Az építkezés első lépéseként a kialakított kódrendszer felülvizsgálatát végeztem, összehasonlítva a szövegrészletekben megjelenő tartalmakat. Ennek alapján kódok összevonására, megszüntetésére vagy átnevezésre is sor került. Például az „öregek” és „cigányok” kódot, melyet a nyílt kódolás során alkalmaztam megszüntettem, és a többi tematikus kód alá rendeztem, például „cigányok a közmeghallgatáson” vagy „öregek a népszavazáson”. Ezen építési szakaszban kezdtem a kódokat csoportokba rendezni és egy hierarchiát felépíteni. A csoportokat már nevezhetjük kategóriáknak. Ezek elnevezései már absztrakciók voltak, és a tartalom analitikus értelmezéséből származtak, nem az interjúk szóhasználatából, pl. hulladékoknál az „infrastrukturális ellátottság hiányosságai”. A csoportosítási folyamat eredményeként alakult ki az az 5 főkategória, amely a teljes szövegállomány bevonásával fejezte ki a kialakult elmélet lényegét. Ezek a döntés, demokrácia, részvételi eszközök, hulladék és a történet nevet viselték. A főkategóriák minden kódolt szövegrészt lefednek, egymástól függetlenek, és jól tükrözik a mondanivalót (Tuler–Webler, 1999).

A megalapozott elmélet módszertani megközelítésének egyik problémája, amire fel is hívják a figyelmet, az, hogy a kódolás megtöri a szövegfolyamot (Coffey et al, 1996). Ezért ugyan az elméletépítésben a szövegrészletekből való építkezés egy megalapozott elmélet következetes felépítését teszi lehetővé, mindazonáltal a szövegen belüli összefüggések rendszerét megtöri. Ezeket az interjún átívelő összefüggéseket próbáltam az interjú-összefoglalók elkészítésével és használatával megőrizni.

A megalapozott elmélet nemcsak egy elemzési módszer, hanem a minta meghatározására is kihat, hiszen az elemzési folyamat, az elméletalkotás és az adatgyűjtés egymásra kölcsönösen ható lépések folyamatát jelenti, és ezek folytonos összehasonlításán alapul (constant comparison). Ezért az elmélet alakulása és az adatgyűjtés fázisai párhuzamosan is és egymás utániságban is követik egymást a kutatás folyamán. Így a megalapozott elmélet nyílt kódolási fázisa során a minta kibővítése vált szükségessé az elmélet alakulása miatt, s ezért az elméletvezérelt mintavételt (theoretical sampling) alkalmaztam. Ezért vált szükségessé a hátrányos helyzetű csoportokat is bevonni a mintába, és a kutatás későbbi fázisában újabb interjúkat készíteni egyes képviselőikkel.

5.3.2 A módszerválasztás indoklása

Jelen kutatásban a megalapozott elmélet alkalmazása többféle indokkal támasztható alá. Ezeket az alábbi pontokba szedve sorolom fel:

- Kontextus és a tárgy nem választható el egymástól
- A kutatási kérdéseim csak kvalitatív eszközökkel kutathatók
- A kutatás tárgya jól körülhatárolható
- A megbízhatóság érdekében többféle információforrás felhasználása szükséges (dokumentumok, résztvevő megfigyelés, interjúk, fókuszcsoport), melyet a megalapozott elmélet jól tud kezelni
- Több kutatási kérdés megválaszolására is lehetőség nyílt. Eredetileg a népszavazás témája miatt kerestem fel az helyszínt, de a közmeghallgatások témájában is több kutatási kérdésemre választ kaphattam
- A kutatási kérdések alapvetően feltáró kutatást feltételeznek. Az irodalomban korábbi tapasztalatok nem találhatók, vagy térben és időben jelentősen eltérnek a jelenlegi kutatás témájától. A nyugat-európai és főként amerikai részvételi tapasztalatok a magyar társadalomban fellelhető sajátosságokkal nehezen rokoníthatók
- Néhány grounded theory-n alapuló kutatás fontos előzménynek tekinthető. Ezek eredményeinek értékelése a kutatás eredményeivel való összevetése mindenképpen indokolt
- Az interjúkból származó tartalmak legmélyebb és legalaposabb szisztematikus feltárása, a téma mélyebb rétegeinek elérése a cél
- A népszavazás értékelésének mélyebb dimenziói a kutatás legfontosabb kérdései. Mivel alapvető megközelítésem a lakosok véleményén alapuló értékelés, ezért szeretném magamat függetleníteni az elméleti ismereteimtől, és pusztán az empíriából vett értékelést felépíteni. Ehhez a legalkalmasabb módszer a megalapozott elmélet
- Nagyon érdekes tapasztalat és a módszerválasztás egyik kiindulópontja, hogy a méltányosság és a kompetencia, melyek a szakirodalomban alapkritériumként meghatározóak, a magyar esetben nem, vagy csak említés szintjén jelentek meg. Éppen ezért, mivel az irodalomelemzés alapján megfogalmazott kutatási kérdésekben szereplő fogalmak egyáltalán nem jelentek meg a lakosok értékelésében, fontosnak tartottam a megalapozott elmélet alkalmazását, mert

feltételezhető, hogy az elméleti felvetésektől alapvetően eltérő értékek jelenhetnek meg az empiriában

5.4 Megbízhatóság és érvényesség

A felépített elmélet, amelyet a félig strukturált interjú szövegeken alapultak később a fókuszcsoport és a további interjúk eredményeivel egészítettem ki.

A megbízhatóság biztosítása miatt egy kutatótársam is elvégezte a kódolást az általam felállított kódrendszerrel, a nyílt kódolási szakaszt követően, amikor már kialakultak a kódok. Az általa bekódolt interjú kódolása 92%-ban egyezett a saját kódolásommal. Elemzésem megbízhatóságát ezáltal teszteltem (intercoder reliability). Charmaz (2006) megközelítése nem tartja szükségesnek a megbízhatóság ilyen típusú ellenőrzését, hiszen azt mondja, hogy az elemzés nagyban tükrözi a kutató személyiségét, és mind a kódok, mind pedig az elmélet kialakításában megjelenik a kutató szubjektuma, amelyre magának kell reflektálnia. Éppen ezért az elmélet felépítése és az elemzés, mint olyan, megismételhetetlen. Ezt a kvalitatív kutatásnak vállalnia is kell a posztnormál tudomány szerint.

A fogalmi/konstrukciós/szerkezeti érvényesség (construct validity) érdekében többféle információforrás felhasználása történt (dokumentumok, résztvevő megfigyelés, interjúk, fókuszcsoport). A különböző forrásokból nyert adatok így ellenőrizhetők és összevethetők.

5.5 A választott eset bemutatása

5.5.1 A település

A Pári története több száz éves múltra tekint vissza. A jelenben közel 700 fős település a II. világháború előtt a tisztán sváb település volt és lakosság száma ennek kétszerese volt. A háborút követő ki- és betelepítéseknek köszönhetően a magyar és németajkú lakosság keveredett, majd megkezdődött a romák betelepülése is. Ma a három nemzetiség együttélésében a magyar lakosok adják a lakosság közel felét a német és a cigány kisebbség pedig kicsit több mint egy-egy negyedét (Gere, 2012).

A település történetében meghatározó volt a Tamásival való egyesülés 1970-ben. A kezdetben előnyös egyesülést a centrum-periféria viszony elmélyülésével Pári számára egyre hátrányosabbá vált. Amikor a két települést közösen 1983-ban várossá nyilvánították, Pári, mint külső kerület fejlesztése egyre inkább háttérbe szorult.

Majd a kilencvenes évekre már képviselőjük is megszűnt az Önkormányzatban. Ekkor merült fel először a különválás gondolata a faluban. 1991-ben népi kezdeményezésre (a jelenlegi polgármester kezdeményezésére) népszavazást tartottak, amely azonban az alacsony részvétel miatt érvénytelen volt és a többség nemmel szavazott. Ezután folytatódott a „leépülés” a faluban. Majd a kilencvenes évek végén következett be változás. Ebben az időben több civil szervezet is alakult, ahogy mondják ekkor kezdődött a falu „ébredése”. A szerveződések erősödésével az elválás gondolata is újra megfogalmazódott és 2003-ban egy újabb népszavazáson már megszületett a döntés az elválásról (54%-os részvételi arány, 75% igen). Ennek köszönhetően a 2006-os önkormányzati választások lezárultával kezdte meg Pári község önálló működését. „A település lakossága egyszerűen nem volt felkészülve egy olyan döntésre, amely ennyire közvetlenül érinti a saját sorsát. Sokkal több tényszerű, higgadt tájékoztatásra, információra lett volna szükségük hiteles személyektől.” (Gere, 2012 27-28.o.) Írja Gere a 2006-os önkormányzati választásokról és a 2003-as népszavazásról.

A 2006-os helyhatósági választásokat nagy mozgolódás övezte. A részvételi arány jóval az országos átlag fölött, 73%-os részvételi aránnyal zajlott le. A független polgármester mellett, a testület jelentős része is független képviselőkből alakult. Az akkori polgármestert (a civil mozgalmak egyik alapítóját) a következő ciklusban is nagy fölényrel újraválasztották, immár 4 fős csak független jelöltekből álló testülettel. 2010-ben a választópolgárok közel 75%-a elment szavazni az önkormányzati választásokon (a választási adatok forrása az OVB honlapja: valasztas.hu).

5.5.2 A társadalmi részvétel tapasztalatai Páriban

Páriban a lakosság tájékoztatására és a véleményük meghallgatására leggyakrabban alkalmazott eszköz a közmeghallgatás. Ezt az Önkormányzati Törvény²⁴ szerint évente minimum egy alkalommal kötelezően tartania is kell az önkormányzatnak. Pári Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatában is ez szerepel, képviselő-testületi üléssel kötik össze. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy évente általában legalább 2 alkalommal szerveznek közmeghallgatást. A hulladékgyűjtő pontok esetében három közmeghallgatás is foglalkozott a kérdéssel. Látható, hogy a település vezetése gyakran alkalmazza.

²⁴ 2011. évi CLXXXIX. Törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 54 §.

A már említett SzMSz szerint lakossági fórumot is szervezhet az önkormányzat a lakosság tájékoztatására, de erre nem szokott sor kerülni.

A törvényi előírásoknak megfelelően Páriban a képviselő-testületi ülések nyilvánosak, ezekre bárki elmehet. Ez a nyilvánosság azt szolgálja, hogy a képviselő-testület tevékenységét a lakosság számára egyrészt átláthatóvá tegye, másrészt tájékoztassa is őket, hiszen első kézből értesülhetnek a lakosok arról, hogy mivel foglalkozik a falu vezetése. Páriban is, mint minden településen a lakosok úgy informálódhatnak a falu ügyeiről, hogy részt vesznek a képviselőtestület ülésén (passzívan), elmennek a közmeghallgatásra vagy személyesen felkeresik a polgármestert vagy a jegyzőt, ahol véleményt is nyilváníthatnak. A személyes megkeresés is elég gyakori formája a részvételnek.

Az önkormányzat SzMSz-e szerint: „A választópolgárok a képviselő-testületbe választott képviselők útján és a helyi népszavazáson való részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való jogaikat.”(2. § (1)) Mint a korábbiakból látható a településen az elmúlt két évtizedben három helyi népszavazást is tartottak különböző eredménnyel. Ezek adatait összefoglaltam az 5. táblázatban.

5. táblázat Páriban lezajlott népszavazások

Év	Kérdés	Részvételi arány	Érvényesség	Eredmény
1991 ²⁵	önállóvá válás	kb 40%	nem	nem (kb 90 %)
2003 ²⁶	önállóvá válás	54%	igen	igen (75%)
2012 ²⁷	ideiglenes hulladékgyűjtő pont	49,6%	nem	nem (84%)

Mindhárom esetben népi kezdeményezés útján indult a népszavazás, tehát a helyi lakosok aláírásgyűjtésbe kezdtek annak érdekében, hogy az adott kérdésben tartsanak népszavazást. Annak ellenére, hogy az összegyűjtött aláírások száma meghaladta a 25%-ot, a részvételi arány minden esetben 50% körül volt, egyetlen egy esetben

²⁵ Forrás Gere, 2012

²⁶ Forrás: OVB valasztas.hu

²⁷ Forrás: OVB valasztas.hu

haladta meg azt. A helyhatósági választásokon azonban a páriak kiemelkedő aktivitást mutatnak 75% körüli részvételi arányokkal.

A településről általánosságban elmondható, hogy viszonylag új az önrendelkezési joga. A 2006-ban létrejött önkormányzat a korábbiakhoz képest újdonsága volt, hogy a település lakói maguk választhatták a képviselőiket és önálló településként a demokrácia megszilárdulásának új korszaka következett. Érdekes történeti szempont, hogy a valódi önrendelkezés és képviseleti demokrácia a rendszerváltás után 16 évvel kezdődött meg a település életében.

Fontos megjegyeznünk a faluról azt is, hogy a 2012-ben megrendezett népszavazás már a harmadik volt a településen az elmúlt 20 évben. A részvétel másik eszközét a közmeghallgatást is előszeretettel alkalmazzák és törvényileg előírt mértéket meghaladó számban rendezik meg évente.

5.5.3 A hulladékgazdálkodás helyzete a településen

A településen a hulladékszállítást a BIOKOM Kft végzi. Évente egyszer végeznek lomtalanítást. A településről összegyűjtött hulladékot Páritól kb. 30 km-re fekvő Som területén található regionális hulladéklerakóra szállítják. A hulladékgazdálkodási szolgáltatások ára az elmúlt években a Soma regionális hulladékkezelő megépítésének köszönhetően jelentősen megnövekedtek. A település környékén jelentős az illegális hulladéklerakás. Ezt az önkormányzat önerőből időnként felszámolja, azonban újra és újra megjelenik. Hasonló hozzáállás jellemzi egyébként a szennyvíz elhelyezését is. Köztudott, hogy a község egyes lakói illegálisan engedik bele szennyvizüket a falu közepén húzódó árokba. Ennek felszámolására az önkormányzat pályázik csatornahálózat kiépítésére és szennyvíztisztító létesítésére.

A hulladékgazdálkodási szolgáltatás, mint említettem nem tartalmaz mást a vegyes gyűjtésnél és évi kétszeri lomtalanításnál. Az keletkező veszélyes hulladék, elektronikai hulladék és az újrahasznosítható elemek valamint az építési hulladék elszállításáról a lakosoknak maguknak kellene gondoskodni. Ezek begyűjtését a közszolgáltató jelen állapot szerint nem kívánja megoldani. A már említett Soma Hulladékkezelő 30 km-re található. A szomszédos Tamásiban szelektív gyűjtőszigetek találhatók.

5.5.4 A hulladéklerakó pontok létesítésének története, a konfliktus

2012. március 25-én helyi népszavazást tartottak Páriban a következő kérdéssről: „Egyetért-e azzal, hogy Pári belterületén ideiglenes hulladéklerakó pont épüljön?” A

szavazásra jogosult 536 főből 266-an vettek részt (269 fő kellett volna az érvényességhez). Ebből 223 nem és 42 igen szavazatot adtak le. Vagyis a megjelentek 84 %-a nemmel szavazott a hulladéklerakó pontokra.

A két hulladéklerakó pont létesítésének célja az építési, háztartási nagyméretű, a veszélyes és zöldhulladék gyűjtése, átmeneti tárolása, majd ártalmatlanítás céljából történő átadása. A gyakorlatban ez egy kerítéssel körülvett, félig lebetonozott terület kialakítását jelentené.

Az „alsó telep” a Nagy utca végében található, a településnek ezen a részén laknak a romák, nagyjából a lerakónak kijelölt ponttól kifelé. A telek egyetlen szomszédja M. néni, akinek rokona volt az ellenzők táborának egyik fő szereplője.

A „felső” telep az Kis utcában található. A telekszomszéd az ellenzőket szervező lakos testvére. A település térképét a hulladékgyűjtő pontokkal a 7. mellékletben található.

A két létesítmény kiválasztásánál a polgármester szerint a következő szempontok játszottak szerepet:

- Útba essen
- Közel legyen
- Önkormányzati tulajdonban van
- Ezeken a területeken már amúgy is tárolnak hulladékot

Az ellenzők a létesítményekkel szemben a következő érveket hozták fel²⁸:

- A szomszédos ingatlanok értéke csökkenni fog
- Ne a házak között, hanem a falun kívül kell ezeket elhelyezni
- Csúnya látvány
- Szaghatás
- Miért nézze a szomszéd az egész falu szemetét
- Ha a határban csúnya, akkor miért kell behozni a faluba
- Nem lesz kevésbé környezetkárosító, ha behozzák a faluba

A „kommunális hulladékgyűjtő pontok” kialakítása a Pári község rendezési tervében szerepel, mely 2010-ben került elfogadásra. A gyűjtő pontok kialakítására (dologi és személyi költségekre) a Start munkaprogram keretében nyertek forrásokat. A

²⁸ Szórolapból

hulladékgyűjtő pontokról a társadalmi részvétel már a rendezési terv társadalmi vitája során megkezdődött. A rendezési terv jogszabályi előírásoknak megfelelően kifüggesztésre került, de érdemi megjegyzés vagy vélemény nem érkezett. A rendezési tervről tartott közmeghallgatás és képviselő testületi ülésen elfogadásra került. Vita nem volt.

2011 decemberében közmeghallgatást tartottak. Itt merült fel a lerakópontok építésének ügye is, amire a résztvevők ellenérzésüket fejezték ki. A közmeghallgatást követően az érintett telkek közvetlen szomszédainak és családtagjaiknak kezdeményezésére aláírásgyűjtés kezdődött arra vonatkozóan, hogy tartsanak helyi népszavazást Páriban a két hulladékgyűjtő pont létesítéséről. Az aláírásgyűjtést hivatalosan egy lakos kezdeményezte 2011. december 23.-án. 160 hiteles aláírást gyűjtöttek, amely alapján január 19.-én a képviselő-testület kitűzte a helyi népszavazás időpontját és január 26.-án a Választási Bizottság elfogadta a feltenni szándékozott kérdést.

Ekkor kezdődött a „kampányidőszak”. Az önkormányzat nem kívánt kampányolni, ahogy a polgármester elmondta: „...ültem a sarokban, és néztem, hogy működik-e...”.

A következő eszközöket alkalmazták:

- megjelentettek egy újságcikket a Tolnai Népújságban,
- szórólapot küldtek szét
- szerveztek még egy közmeghallgatást.

Az ellenzők eszközei a kampányolásban:

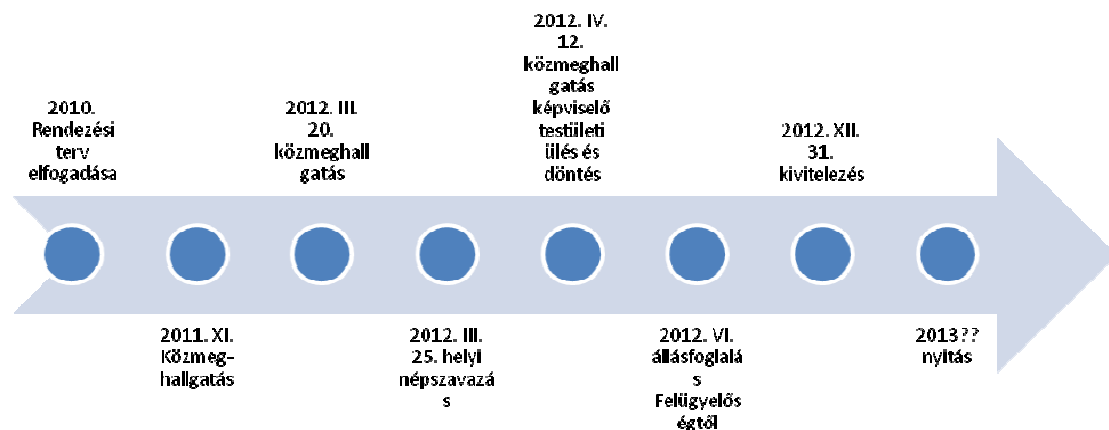
- egyesével körbejárták a házakat az aláírásgyűjtés során, ahol személyesen elmondták az érveiket
- szórólapot osztottak
- közmeghallgatáson felszóltak.

Március 25.-én lezajlott a népszavazás. Az ellenzők véleménye volt többségben, de a szavazás érvénytelen lett. Ezt követően az önkormányzat újabb közmeghallgatást szervezett képviselőtestületi üléssel egybekötve. Ott született az a döntés, hogy a két lerakó pont megépül, de csak az egyiket (Nagy utcai, kevésbé konfliktusos) helyezik

üzembe, a másikon kosárpalánk lesz. És a leadható hulladékok köréből kiveszik a zöldhulladékot. Ezt követően a közmeghallgatáson nem volt ellenvélemény.²⁹

Az ügygel kapcsolatos legfontosabb eseményeket a 10. ábra mutatja be időrendben.

10. ábra A fontosabb események az időtengelyen



A hulladékgyűjtő pontok kivitelezése 2013 decemberében befejeződött. Jelenleg még nem helyezték őket üzembe.

Az kutatás célja tehát az volt, hogy feltárjam a hulladékgyűjtő pontok létesítése során alkalmazott részvételi eszközök (közmeghallgatás és népszavazás) megítélését a résztvevők szemszögéből. A döntési folyamat lépéseinek megismerése, a végső döntés értékelése is a kutatás központi kérdése volt. Az elemzés célja a közmeghallgatás és a népszavazás értékelése a döntéshozatal gyakorlatában. A cél annak feltárása, hogy

1. a közmeghallgatás és a népszavazás mennyire hatékony eszköze a társadalmi részvételnek a résztvevők megítélése szerint,
2. hatással vannak-e ezek eredményei a döntésekre,

²⁹ Az ügy érdekessége, hogy a rendezési tervben „kommunális hulladékgyűjtő pont” elnevezéssel szerepelnek ezek a létesítmények, ami a hatályos jogszabályokban nem létező kategória. A tervet azonban annak idején az illetékes hatóságok mind véleményezték és elfogadták. Az ellenzők a testületi döntést követően az illetékes környezetvédelmi hatósághoz fordultak. Ennek a nyomásnak engedve az önkormányzat (2012 májusában) hivatalosan állásfoglalást kért az illetékes környezetvédelmi hatóságtól arra vonatkozóan, hogy milyen engedély szükséges a létesítmény megnyitásához, illetve, hogy milyen kategóriába sorolható a létesítmény. A Felügyelőség válasza szerint a létesítmény „hulladék-begyűjtő telephelynek minősül a hatályos jogszabályok alapján és ennek megfelelően kell engedélyeztetni.

Fogalmi keveredés egyébként abban is tapasztalható, hogy a népszavazási kérdésben „ideiglenes hulladéklerakó pont” szerepelt, míg a rendezési tervben „kommunális hulladékgyűjtő pont”.

3. a résztvevők mennyire elégedettek a döntések eredményével, és magának a folyamatnak a minőségével.

6. Az empirikus kutatás eredményei

Az kialakult elméletben a következő témakörök jelentek meg. A hulladékkal kapcsolatos problémák és megoldási lehetőségek jelentették az egyik nagy csoportot. A másik csoportot összefoglalóan demokráciának neveztem el, bár a demokrácia szó a kutatás során mindössze egyetlen interjúalany szájából hangzott el. A társadalmi részvételt a hulladékgazdálkodási döntésekben azonban alapvetően e két csoportba gyűjthető vélemények adták. Ezek megjelenését mutatja be a 11. ábra.

11. ábra Társadalmi részvétel a hulladékgazdálkodási döntéshozatalban témájának meghatározó elemei az elemzésben



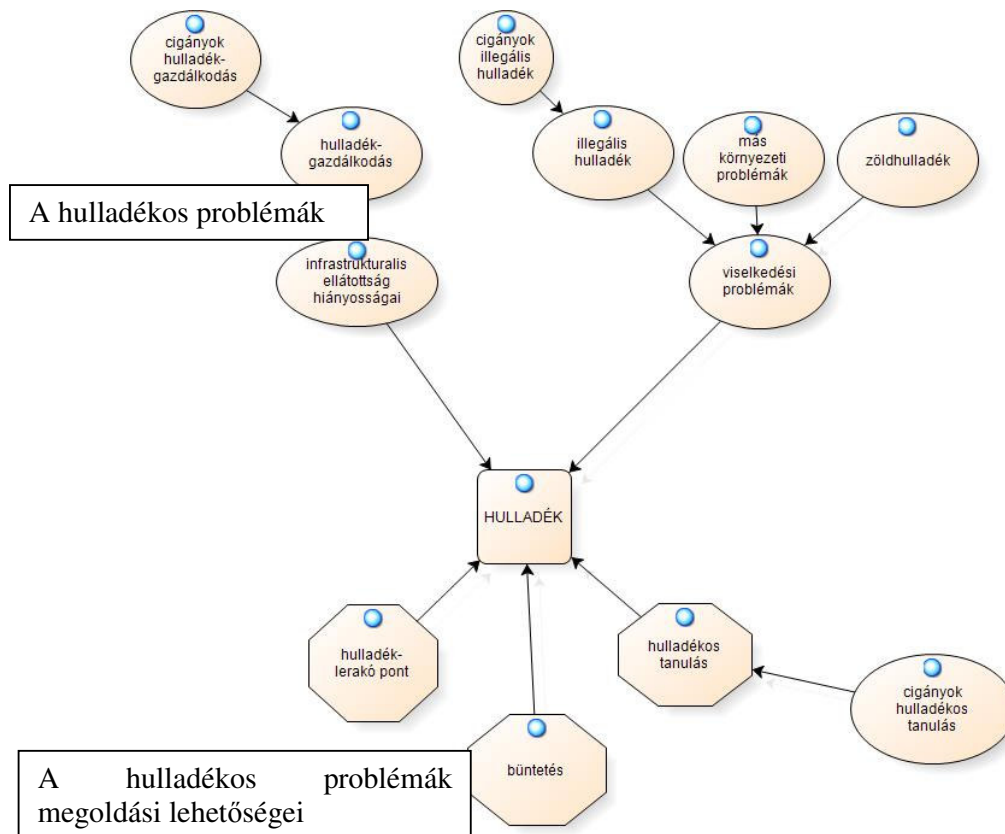
A demokrácia témakörén belül a legnagyobb és meghatározó kategória a részvételi eszközök értékelése volt, ide tartozott a népszavazás és a közmeghallgatás elemzésén kívül az egyéb eszközök értékelése is, mint pl. a személyes kapcsolattartásé. A képviselői és részvételi demokrácia témáját is érintették a résztvevői vélemények bár ezeket nem nevezték nevükön egyetlen esetben sem. A harmadik legfontosabb témakör a döntés értékelése volt, amelynek során a döntés elfogadottságáról, a kompromisszumról és a részvételi eszközök döntésre gyakorolt hatásáról volt szó részletesebben.

Az egyes témakörök legfontosabb eredményeit mutatom be a következőkben.

6.1 A hulladékos problémák megjelenése az interjúkban

A hulladékkal kapcsolatos vélemények két témában csúcsosodtak ki **az infrastrukturális ellátottság hiányosságai** és a **lakossági attitűdök** problémái köré. Ezek közül a legfontosabbak az illegális lerakás és a közös konténerek nem megfelelő használata (ezeket jelöli a hulladékgazdálkodás kód). A hulladékos problémák megoldására többféle módot említettek a résztvevők. Ezek a hulladéklerakó pontok létesítése, a szemetelők megbüntetése és a hulladékos tanulás/nevelés. A tervezett létesítményeket sokan össze is kapcsolták az illegális lerakással, és annak megoldásaként értékelték, ezek támogatottsága ennek ellenére sem volt azonban teljes körű. A hulladékkal kapcsolatos témák (kódok) megjelenítése látható a 1. ábra12. ábraán.

12. ábra A hulladékos kódok rendszere



Nézzük meg ezeket a témaköröket részletesebben is! A hulladék témakörét az interjúalanyok néhány nagy problémakör köré gyűjtötték. A viselkedési problémákon belül a hulladékkal kapcsolatos egyik legnagyobb problémának az illegális

hulladékok elhelyezését tartják. Ezt többen úgy mutatták be, hogy ez a jelenség már régóta jellemzi a települést, és szinte rutinszerű szokássá vált.

"Most itt is volt egy olyan szokás, és sajnos most is megvan, hogy vannak a falunak különböző pontjai, ahová gyerekkorom óta mindig kihordják a szemetet. Pedig a hulladékszállítás az elmúlt 20 évben már szervezetten működik." (Polgármester)

"Maga az ok, a probléma nem szűnt meg, mert probléma az, hogy az emberek eldobják a szemetet az utcán, és nemcsak az utcán. Vannak olyan szemetek, amit a Biokom nem szállít el, nem visz el, nem tudja, hogy hova tegye, hova vigye. Ezért a lehető legegyszerűbb módját választotta, és ezt nem most találták ki, hanem már 100 éve, az emberek akkor felpakolták a lovas kocsira, most felpakolják az utánfutóra, és sajnos kiviszi a határba, ott ledobja, mert nincs a lakókörnyezetében más lehetőség." (Fő kezdeményező)

"...mert az engem is nagyon zavar, hogy nincs hely, ahová elvihetné az ember ezeket a mindenféle dolgokat, és amióta az eszemet tudom, látom, hogy árokszélén, szőlők felé, földutak mentén hol egy tv, hol egy hűtőszekrény, hol egy mosdókagyló. Ez azért nem egy normális dolog, úgy gondolom." (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

Arra vonatkozóan, hogy kik helyezik el az illegális hulladékukat a külterületen, több elképzelés is létezik. Több interjúban is felmerült, hogy az illegális hulladék jelentős részét a cigányok helyezik el (lásd cigányok fejezet), illetve többen meséltek el olyan történetet, amelyben nem falubeliek hagyták el a hulladékukat Páriban. Sőt, a Másik kezdeményező határozottan állította, hogy "nem innen a falu közepétől viszik".

"Pár évvel ezelőtt történt, én éppen Tamásiba mentem, és egy volt Pári lakos, aki a mai napig hazajár, még mindig megvan a háza, azt hittem, rosszul látok, jött a másik úton, ahol lakik, akkor még jobban láttam, pontosan tudtam, hogy kit látok, csak azt hittem, nem jól látok, kivett egy zsákot, a bekötő úton letette, és jött tovább. Ő közalkalmazott volt, amíg dolgozott. Én úgy gondoltam, hogy nem jól látok." (Sváb közösség tagja)

"...megáll egy személyautó bedobja a kukába, a konténerbe a zsákot. (...) Pári születésű, de Kónyiba lakik. Utána rájöttünk, hogy ki ő, a szomszéd falu, és többtől halljuk, akik ott közel laknak, látják, hogy idegenek hozzák ide a szemetet, de még mindig jobb, hogy a konténerbe dobják, mintha az út szélén dobnák el, csak azt nem

értem, hogy ezért miért kell elautózni akárhová, egy másik faluba, ez egy érdekes dolog." (Közmeghallgatásra járó házaspár)

A viselkedési problémák összekapcsolódtak a szennyvízzel kapcsolatos attitűdökkel, amennyiben a szennyvízelhelyezéssel kapcsolatban is az illegális elhelyezés az egyik legnagyobb probléma a településen, mivel csatornahálózat nincsen kiépítve, és az egyéni megoldásokat senki nem ellenőrzi. Így a szennyvíz illegális elvezetését többen említették a hulladékviselkedési problémákkal összefüggésben.

"Ez is (*csatorna*) nagyon megosztja a falu véleményét. Nagyon sokan vannak, akik azt mondták, hogy már holnap, csak lenne itt. Vannak, akik meg nem akarják, ellene vannak a dolognak, ami egy olyan titok, azok, akik az árok mellett laknak, azok bizony engednek oda." (Önkormányzati alkalmazott)

"A falunak a nagy problémája a szennyvíz. Mert a falu határában van egy patakunk. A falu két utcájának nagy százaléka odaengedi a szennyvizet, sutyiban vagy valóságban, vagy a szennygyödréből szivattyúzza át." (Polgármester)

A viselkedéssel kapcsolatban a zöldhulladékok témaköre is megjelent, olyan formában, hogy egyes interjúalanyok azt hangsúlyozták, hogy ezt az otthoni komposztálással kell megoldani, és nincsen szükség közös kezelési módszerekre. Azért tekinthető ez is a viselkedési problémák egyik körének, mert úgy ítélték meg, hogy maga a hulladék keletkezése és kezelése nem problémás, csak az, ha azt a közös konténerekben helyezik el a kommunális hulladékkal együtt, ahelyett, hogy otthon komposztálnák. A téma egyrészt a konténerek használatával összefüggésben került elő, másrészt azért, mert a hulladékgyűjtő pontokon az eredeti tervek szerint ezt is le lehetett volna adni.

"Faluhelyen vagyunk nem nehéz komposztálót készíteni, bárkinek megmutatom én is, meg hasznos is. Ennyi az egész." (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

"Lehetne komposztálni. Én a fűvet, mindent hátul a kertben komposztálok. Olyan jó kis föld lesz abból, hogy nem igaz. Otthon mindenki ezt meg tudja csinálni." (Másik kezdeményező)

A másik nagyobb problémakör a hulladékgazdálkodási infrastruktúra hiányosságaival kapcsolatos. A hulladékgazdálkodás a településen mindössze néhány elemből áll, a rendszeres kommunális hulladék elszállítása és az évi kétszeri lomtalanítás. A rendszeres hulladékszállítás nem teljes körű, mert a település azon

részei, amely a kommunális szolgáltató szerint nem megközelíthető szállítójárművel (nincs szilárd útburkolat) csak részlegesen részesülnek a szolgáltatásból. Nekik egy közös konténerbe kell lehordani a háztartásban keletkező hulladékot. Ezeknek a közös konténereknek a használata a hulladékos konfliktusok és problémák másik fő forrása. Ezeknek a közös használata sok konfliktust szül, és nehezen érvényesíthető például a szennyező fizet elv, nem úgy, mint azok esetében, akiknek saját kukájuk van.

"...ott nincs aszfaltos út, nem tudom, mennyire megy fel(a kukásautó), viszont ott van egy nagy konténer, amibe beledobálhatnak a szemetet, ami ahogy szerdán kiürítik, már szerdán este tele van, mellette a sok zsákkal, és ez ugye lenn a házak előtt. Mindenkinek szorgolgtatni kell, azt sem hiszem, hogy olyan jó állapot." (Önkormányzati alkalmazott)

"Azért, mert a kommunális hulladékunkat el tudjuk helyezni, mert fizetjük a Biokom-nak a nem kevés összeget. Amerre a Biokom nem halad el, azoknak ott vannak a kukakonténerek, az embereknek oda kéne vinni a hulladékot, amit nem tesznek meg." (Fő kezdeményező)

A konténerek használatában szintén előkerült a cigányok és a hulladékos attitűdjük problémája. Itt is elhangzottak vélemények arra vonatkozóan, hogy ők azok, akik nem megfelelően használják a konténereket. Ráadásul azokban az utcákban, ahol a cigányok laknak nincsen hulladékszállítás, és szerintük ők nem is fizetnek díjat sem. (lásd 6.2 Fejezet)

„a fenti rétegekben azért van a legtöbb szemét, mert ők egyáltalán nem fizetnek Biokom-ot, nincs kukájuk.” (Önkormányzati alkalmazott)

Az infrastrukturális ellátottság legfőbb hiányosságaként többen megfogalmazták, hogy bizonyos típusú hulladékok elhelyezésére (pl. veszélyes hulladék, kis mennyiségű építési törmelék) nincsen reális lehetőség. Ide azok a hulladékok tartoznak, amelyeket sem a rendszeres hulladékszállítással, sem a lomtalanításkor nem lehet elvitetni. Ezeknek a hulladékoknak az elhelyezése jelentős költség- és időráfordítással járna a falu lakosságának, ezért választják sokszor az illegális lerakást is az interjúalanyok szerint.

"És a hulladékos problémák milyenek a településen?

Nagyok. Szerintem súlyosabbak, mint a környéken. Amióta a szervezett hulladékszállítás van, és nincsenek azok a pontok, ahová a lakosság a hulladékot szállította, szerintem nagyok. Mert azokat a hulladékokat, amit nem szállítanak el, és nem lehet a kukába beletenni, azokat eddig ki tudták vinni a szeméttelre, akár egy saját utánfutóval, vagy valamivel, most viszont nem tudják. Azt csak úgy lehetne, hogy beszállítsák azokra a gyűjtőpontokra, ahol ezeknek a gyűjtésével foglalkoznak. Azok meg viszonylag messze vannak tőlünk." (Jegyző)

"Ha valaki veszi a fáradságot, amikor van az őszi és tavaszi lomtalanítás nem tudom, hogy akkor ki lehet-e tenni, ebben nem vagyok biztos, mert ott ugye külön kéri, hogy festéket, veszélyes hulladékot, stb. ne tegye ki senki. A kukába megint nem szabad bedobni, tehát ez jó kérdés. Valami féle szeméttelrakó telepre, valami ilyesmi helyre. Gondolom én, ilyenekre lehet elvinni."(Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

Az infrastrukturális ellátottság hiányosságainak és a viselkedési problémáknak a megoldására az interjúalanyok többféle megoldási módot említettek. Egyrészt a bírságolás (büntetés) lehetőségét, másrészt a tervezett hulladékgyűjtő pontok megépítését, harmadrészt pedig a tanulás/nevelés témakörét. A hulladékos problémákon tehát egyrészt az illegális tevékenységet folytatók büntetésével enyhítenének, de ezt többen is hatástalannak vélték. Ráadásul ez a közösségben jelentős konfliktusforrás is lehet.

"...eddig sem lehetett eredményt elérni. Büntették, ha rábizonyítható volt."(Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

"Tulajdonképpen azt gondolom, hogy azok emberek, akiknek arra van dolguk, mert ott van a pincéjük, tegyük fel, és arra mennek, ők kiszűrhetőek lennének, de hát nincs erre ereje, kapacitása, hogy azt mondom, nem is lenne megoldás, hogy elkezdjük büntetni a falu lakosságát, mert mindenkit meg lehetne büntetni, hanem valóban meg kellene teremteni a feltételeket arra, hogy most másképpen próbáljunk élni." (Fő kezdeményező)

"Ugyanez a szeméttel, hogy nem vagyunk elég következetesek, és nem büntetünk eléggé. Jó akkor, ha a járda miatt, a szennyvíz miatt, a vízelvezető árok miatt, a szeméttelés miatt, és ha minden miatt mindenkit megbüntetnénk, hány ember lenne büntetlen a faluban?" (Polgármester)

A másik kezelési módszerként a hulladék-elhelyezés lehetőségeinek bővítését említették. Ez nemcsak az illegális hulladékok felszámolása kapcsán merült fel, hanem néhány interjúban már a szelektív hulladékgyűjtés is megjelent a beszélgetésben. Többen úgy fogalmaztak, hogy meg kell teremteni a feltételeket ahhoz, hogy az emberek megfelelően elhelyezhessék a hulladékaikat, és csak akkor lehet a helyes magatartást elérni. Vagyis az infrastruktúra fejlesztését tartották elsődlegesnek, amelybe a hulladékgyűjtő pontok tartoztak bele.

"Én csak azt látom megoldásnak, hogy még több konténert teszünk ki, lehetőséget adunk arra, hogy legyen hova lerakni, a szemet csak akkor tűnik el a faluból."
(Képviselőtestület másik tagja)

"Mert úgy gondolom, hogy ennél klasszabb és jobb ötlettel a falunak, minthogy kell egy szemétkerakó, nem lehet. Tényleg nagy szükség van rá." (Sváb közösség tagja)

A tervezett hulladékgyűjtő pontok működésével kapcsolatban a legtöbben annak szükségességét hangsúlyozták. Az üzemeltetés pontos módjában nem volt egyetértés. A legnagyobb veszélyét a működésnek azonban egyértelműen abban fogalmazták meg, hogy a lakosok nem megfelelően fogják használni, és itt újra kihangsúlyozták a cigányok hulladékos attitűdjét.

"A cigánygyereket nem érdekelte, ezért gondoltam én, talán ehhez több idő kell, talán rá lehet őket szoktatni, és ott lett volna az orrukban ez a szemétkerakó. Akkor csak oda hordták volna azt a szemetet, és berakták volna a szemetüket, még ha olyat is betettek volna, ami nem odavaló, palackokat vagy műanyag flakonokat vagy bármit, még szívesebben elvitette volna az önkormányzat a saját autójával onnan, de legalább rendezett helyen lett volna, mintha szanaszét dobálják mindenfelé a falu szélén. Ezért tartom jó dolognak, biztosan sok idő kell hozzá, hogy ezt megszokják, megtanulják, vagy meg is tegyék, hogy eljut a kis agyáig, hogy oda kéne betenni és nem kidobálni. Lehetőséget megadni, hogy (legyen) hova letenni."
(Képviselőtestület másik tagja)

A hulladékos problémák megoldása kapcsán több interjúalany beszélt tanulási folyamatról. Ennek többféle hulladékos vonatkozása van. Egyrésztől sokak szerint szükséges a tanulási folyamat, hogy megtanulják használni a hulladékgyűjtő pontokat. Másrésztől a tanulási folyamat eredményeképpen csökkenhet az illegális hulladék mennyisége. Voltak olyan interjúalanyok is, akik a szelektív hulladékgyűjtés és a hulladékgazdálkodás egy fejlettebb szintjének elsajátításáról is

beszéltek. A hulladékos tanulás generációkon átívelő folyamatáról is szó esett. Volt, aki elmondta, hogy fontosnak tartja a gyerekek nevelését, hogy ez a tanulási folyamat olyan hosszú, hogy majd csak a következő generációk tanulják meg.

"Hát, egy év múlva még nem biztos, hogy jól fog működni. Az nagyon hosszú idő. Ott elhangzott, hogy esetleg egy hat hónapos próbaidő. Lesz, amire elég lesz a hat hónap, de ahhoz, hogy tökéletesen működjön a dolog, ahhoz biztos nem, ahhoz túlságosan hosszú ideje dobáljuk a szemetet magunk körül. Tehát amíg a kukáig sem jutunk el vele." (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

"Meg lehet ezt a mentalitást tanulni, de kell hozzá egy generáció, vagy kettő." (Polgármester)

"Hogy mit tehetek? Szerintem a legfontosabb, amit tegyek, hogy a következő generációt úgy neveljem, hogy nekik már természetes legyen, hogy megtanítsam, hogy ne kelljen fórumot tartani, ez a kuka azért van, az meg azért van. Ne legyen mindennapos probléma, hogy a szemetet megfelelő helyre teszem." (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

Arra a kutatási kérdésemre, hogy a részvételi folyamatnak milyen hatása volt a hulladékos tudásra, és annak a szintje növekedett-e, a következő válasz rajzolódott ki. A tudás szintjének növekedését nem a részvételi folyamattól várják a helyiek, hanem a tanulást sokkal inkább a hulladékgyűjtő pontok működtetésével hozták kapcsolatba, és leginkább a gyakorlattól várják a tanulást, és magának a létesítménynek tulajdonítanak némi nevelő szerepet.

"Másképp pedig a működővel mégis ki lehet próbálni, hogy tartható-e nálunk, a működtetése tényleg kivitelezhető-e. Talán valamelyest beletanulni is lehet egy hulladékponttal. Aztán majd látjuk, hogy jó elképzelés volt-e vagy sem." (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

"...ebbe is bele fognak tanulni a falubeliek, és szépen előbb-utóbb be fog állni egy rend. Ha már látjuk, hogy tényleg itt tökéletesen jól működik, és nem viszik el a szemetet az árokba, hanem odaviszik a hulladéklerakóba, sőt ha teszem fel, annyi szemét kerül a lerakóba, hogy kicsik lesznek, akkor már tegyük át oda, ahová menni kell érte, de akkorra már megtanulták, hogy a szemetet a szemétklerakóba kell vinni, akkor már valószínűleg oda már elfogja vinni. Ennek egy kicsit nevelő jellege is lehet." (Képviselőtestület egyik tagja)

Másrészről többen a nevelés/átnevelés szavakat használták a hulladékos tanulás kapcsán, amely nem aktív tanulási folyamatról, hanem külső szereplő által lefolytatott folyamatról árulkodik. Ebben az esetben a nevelő a képviselőtestület és a polgármester lehet.

"Nem volt úgymond átnevelés, nem érett meg még a társadalom arra, hogy saját maga akarja, saját maga igényelje azt, hogy nekem egy rendesebb, tiszta környezet kell és ügyelek rá." (Fő kezdeményező)

"Ez nagyon érdekes ez a lakossági átnevelés. Ez mikorra fog nálunk megjönni." (Sváb közösség tagja)

A részvételi folyamat (aláírásgyűjtés/népszavazás) hatását a hulladékos tanulási folyamatra szinte senki nem ismerte el, az általános vélekedés az volt, hogy ugyan többet beszéltek róla ennek hatására, de ez az érdeklődés hamar elmúlt, ahogyan a folyamat véget ért.

"De mivel téma volt elég sokszor, ezért tudatosult az emberekben. Azt nem mondom, hogy kevesebb a szemét, de talán megjavul a helyzet." (Önkormányzati alkalmazott)

"Persze, de ez is olyan időszakos dolog volt. Amikor elkezdünk, akkor beszélünk róla, minden csoda három napig tart." (Fő kezdeményező)

"Ez a minden csoda 3 napig tart típusú dolognak éreztem az egészet." (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

A Képviselőtestület egyik tagja azonban a folyamat eredményének tartja, hogy a probléma felismerésében előre léptek. Emellett azt is a folyamat következő lépésének tartja, hogy beszéltek a problémáról, mármint az illegális hulladék problémájáról.

"...az kiderült, hogy az embereket érdekli, a testületi ülésen meg a közmeghallgatáson mindenki látta, hogy ez probléma, de senki nem látott rá igazán megoldást. Mi megpróbáltunk egyet, de ez igazán nem annyira tetszett a település lakóinak, de hát meglátjuk, hogy működik, az biztos, fél siker, hogy a problémát felismerte mindenki, hogy erre valamiféle megoldást kell találni.

Ez egy változás, azelőtt ez nem volt így?

Volt, csak nem beszélünk róla. (...)

Az, hogy zajlik, hogy beszéltek róla? Arra gondolsz, hogy a közmeghallgatáson szó volt róla?

Igen, igen, hogy a település lakóival beszéltünk a problémáról." (Képviselőtestület egyik tagja)

A hulladékkal összefüggő problémák tehát két téma köré csoportosíthatók: az infrastrukturális ellátottság hiányosságai (szállítás gyakorisága, konténerek, speciális hulladékok gyűjtése nem megoldott) és a viselkedésbeli problémák (illegális lerakás, cigányok viselkedése). Az infrastrukturális ellátottságot a hulladékgyűjtő pontok kialakítása a legtöbb interjúalany szerint javítaná. A viselkedés változását pedig a hulladékgyűjtő pontok nevelő szerepén keresztül tudná megváltoztatni. Nevelő szerepet sokkal inkább a létesítmények üzemeltetésének tulajdonítanak, mint a részvételi folyamatnak magának, vagyis az aláírásgyűjtésnek, kampányolásnak, közmeghallgatásoknak és a szavazásnak együttesen. Így a hulladékos tanulás eszköze szerintük leginkább a kialakuló gyakorlat lehet, vagy tapasztalati úton sajátítható el. A részvételi folyamat hulladékos tudásra gyakorolt hatását alig ismerték el, egyedül a probléma megfogalmazása és felismerése volt konkrét eredmény.

6.2 Hátrányos helyzetű csoportok megjelenése az interjúkban

A kódolás első fázisában a nyílt kódolásnál önálló kódként szerepelt a „cigányok” és az „öregek” kód is. Ezeket később megszüntettem, és beilleszkedtek a többi témába, de fontos megemlíteni ezeket önállóan is. A cigányokról és az öregekről is kiderült, hogy hátrányos helyzetű csoportokként tekinthetők a társadalmi részvétel szempontjából, és az érdekérvényesítő képességük is gyenge, ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk. Mindkét hátrányos helyzetű csoport az interjúkban több kontextusban is megjelent.

A cigányok helyzetéről a településen több interjúalany is említést tett. Ezekre a társadalmi problémákra jelen dolgozatban nem térek ki, a cigány lakosság helyzetét csak a vizsgált kérdésekben mutatom be. Az interjúkban a cigány népesség gyakran jelenik meg, majdnem az összes interjúalany beszélt róluk, vagy említette őket (kivétel a jegyző és a sváb közösség tagja). A kisebbség a település lakosságának kb. egy negyedét teszi ki. Az interjúkban általában az illegális hulladékkal

összefüggésben említették őket, erősebb megfogalmazásban úgy is megjelent, hogy ők szemetelnek.

"Már ők régóta, főleg ahogy megyünk, ők viszik arra szerintem, nem innen a falu közepétől viszik." (Másik kezdeményező)

"De én azt mondom, hogy aki a felső részen található, hát ők elég sokan visznek kifelé oda az erdőszélre stb." (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

"A szemetelés nagy részét a cigányok csinálják, mert az az igazság." (Képviselőtestület másik tagja)

Emellett a hulladékgazdálkodás helyzetét jellemző utcai konténerek használatakor beszéltek róluk kiemelten, a használat problémáival összefüggésben.

"A konténer mindjárt ott van a J.-nál, és arra szoktak ők hátra közlekedni. Lejönnek, bedobálják. Nem akarom mondani hogy náluk mi van, mert borzalom." (Másik kezdeményező)

A másik fontos téma, hogy kisebbségként hogyan vesznek részt a részvételi folyamatokban. Ezt több interjúalany is hangsúlyozta, hogy nem járnak közmeghallgatásra, vagy csak nagyon kevesen. Emellett az is elhangzott, hogy a népszavazáson azonban részt vettek (nem tudni milyen arányban).

"A romák el szoktak menni közmeghallgatásra?

Nem, egy-két ember, aki a normálisabb része, ők szoktak járni, különben nem." (Másik kezdeményező)

"Az elnökük, ugyanúgy, mint én hivatalból, ő nem mindig jön el, de azért eljövöget, amikor úgy alakul. Talán a közmunkások közül látok ott a sorokban egy-kettőt, de nem jellemző." (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

"Engem az nagyon meglepett, hogy a cigányok nagyon józanul gondolkodnak, ők soha nem mennek el közmeghallgatásra vagy nagyon-nagyon ritkán." (Egyik kezdeményező)

"Nem, ők nem jönnek. Van egy-két család a faluban, aki próbál egy picit úgy élni már, ahogy esetleg egy másik ember. Látja a példát és dolgozik, vállalkozik, mert van vállalkozó is, aki rendszeresen dolgozik, neveli a gyerekeit, iskolába járattja őket, nem ebből a lumpen bandából való. Azok azért időnként kíváncsiak, és eljönnek, véleményük azért nincsen.

Közmeghallgatásra?

Igen, ezekből a családokból, de másikból nem. Ők, ha jönnek, csak azért jönnek, mert nem kaptak segílyt, vagy valami ilyen bajuk van. Azon kívül más nem érdekli őket.

Akkor ez a hulladéklerakó sem nagyon érdekelte őket?

Nem, nem, abszolút nem." (Képviselőtestület másik tagja)

"...cigányok elmentek szavazni? Szerinted voltak szavazni?

Igen, az egyik utcában, a Nagy utca végén, ott van egy család, akik 6-8 házban laknak, ők ígérték, hogy elmennek szavazni. Ők nem tartották be a szavukat, mert ők nem mentek szavazni, de a többi utcában noszogatták egymást, te menjél el, te nehoggy kihagyd ezt, és vitték magukkal és akik bent ültek a bizottságban, ők utána azért bizalmasan elmondták, hogy ez is volt ebből az utcából, az is volt, az is volt, az is volt, és azt is tudtuk, hogy ki nem volt. (...) azt gondolom, hogy azért a cigányok zöme is elment szavazni."(Egyik kezdeményező)

A cigányok részvételét az idősokkal, mint hátrányos helyzetű csoporttal összehasonlítva jellemző, hogy a közmeghallgatásokon, amely a társadalmi részvétel legfontosabb eszköze a településen, egyik csoport sem vesz részt. Az cigányok részvétele a személyes kapcsolattartás formáin keresztül sem valósul meg (szemben az öregekkel).

"Nem, ők nem igazán járnak olyan helyre, hogy az ember tudna róluk valamit."
(Képviselőtestület másik tagja)

További érdekes kérdés, hogy több hulladékos problémával is összefüggésbe hozzák a romákat (illegális lerakás, konténerek nem megfelelő használata), mivel azonban a részvételi intézményekben nem vesznek részt, így a problémák megoldására ezek a közösségi részvételi eszközök, úgy tűnik, nem alkalmasak, mert a problémák legfontosabb érintettjei kimaradnak a folyamatokból. Így a tájékoztatásból és a véleménynyilvánítás formáiból is.

"El szoktak jönni, de általában úgy van, hogy akire éppen vonatkozik a dolog, itt is mondhatom, hogy aki eldobja a legtöbb szemetet, az biztos nem volt ott se közmeghallgatáson, se a hulladékkal kapcsolatban. Itt is úgy van, mint általában,

hogy aki a bűnös, az nem jár ilyen helyekre, azt nem érdekli." (Képviselőtestület egyik tagja)

"...van egy-két problémás (*cigány*) család nálunk, akikről tudjuk, hogy ők dobálják el a szemét 90 %-át, ők nemigen járnak (*közmeghallgatásra*)." (Képviselőtestület egyik tagja)

Az interjúkban megjelenő másik hátrányos helyzetű csoport az idős emberek. Az idős emberekről, mint csoportról, gyakran tesznek említést az interjúalanyok, ezért ezt külön kóddal jelöltem a szóhasználatuk alapján „öreges”-ként). Szinte minden interjúban említésre kerül csoportként (kivéve a jegyző és a nemzetiségi önkormányzati képviselő interjújában). Arra szinte minden interjúalany felhívja a figyelmet, hogy az idősök aránya a településen igen magas. Néhány interjúalany kifejezetten nagy hangsúlyt fektetett az idősök helyzetére a településen belül. Ez több témával kapcsolódik össze. Egyrészt hátrányos helyzetű csoportként jelennek meg az érdekeik érvényesítését illetően. Ez abban is megnyilvánul, hogy a részvételük a közmeghallgatásokon elég alacsony, ezt többen is elmondták.

"Mondtad, hogy M. néni sem merte elmondani.

Igen. Jó, ő idős. Sok idős lakik faluban. A közép korosztály szokott inkább elmenni a közmeghallgatásra. Az idős ember nem." (Másik kezdeményező)

"Idősök is járnak a közgyűlésre?

Annyira idősök nem, de onnan esetleg, ami kimegy az Életházból." (Közmeghallgatásra járó házaspár)

"Olyan értelemben gondolom, hogy az idős ember este már nem megy el. (...) ez öt óra, hat óra felé szokott lenni, és az idős ember ekkor már nem mozdul, vagy nehezen mozdul ki. (...) Hát vannak, akik elmennek, de inkább az a probléma hogy nem is olvassák el a kis papírocskát, ami ki van téve, mert ugye különböző időpontokban van, inkább a témát, azt inkább úgy hallja meg a másiktól. Nem azért, mert ő elolvasta, hanem valakitől hallotta, hogy ez lesz majd. Lehet, hogy ezt én tőlem hallotta, mert találkozom vele, és megkérdezem, hogy hallotta, hogy ez lesz a következő ülésen? Nem, és ez így működik." (Egyik kezdeményező)

Emellett a személyes kapcsolattartásban, mint részvételi eszköz gyakorlásában, is hátrányban vannak azok, akik nem járnak gyakran el otthonról. A személyes kapcsolattartásban azonban az idősök külön figyelmet kapnak a polgármestertől,

főként azok, akik nappali ellátásban részesülnek. Ezt a csoportot többen is látogatják, és az ellátás üzemeltetőitől is informálódnak.

Az idősek népszavazáson való részvétele külön figyelmet kapott, hiszen arányuk a településen magas. A népszavazásban való részvételüket a kezdeményezők kiemelten kezelték, és felhívták a figyelmet a mozgóurnák használatára.

"Nagyon sokan igényelték a mozgóurnát. Nyilván az idős ember kétszer meggondolja, hogy mikor megy ki, mikor sétál végig a falun, igen, odavitték a mozgóurnát a házakhoz. (...) Igen, jó volt ez a népszavazás, mert aki nem ment, mert biztos vagyok benne, hogy sokan nem mentek volna el. Ha nem lett volna ilyen lehetőség, hogy mozgóurna. Vagy teszem föl, volt, aki igényelte a buszt. Egy utcából összeszedett négy embert a busz, és elhozta szavazni, és ez egy jó lehetőség volt. Ha ez a lehetőség nincs, nem jött volna el." (Egyik kezdeményező)

Az idősek helyzete az elemzés során a „befolyásolás” és a „kompetencia” témában is említésre került, valamint az alternatívák mérlegelésekor. Egyrészt többen utaltak rá, hogy az idős embereket az aláírásgyűjtés során könnyen tudták befolyásolni, mert máshonnan nem mindig informálódtak. Ezt több interjúalany is említette.

„Itt a szomszéd bácsi is mindjárt aláírta, ahogy jött a M. Utána szóba került és beszélgettünk. Ő is a napközibe jár, és a (*polgármester*) napi szinten ott van náluk, elbeszélgettek, és akkor már ő is másképp gondolta. Az egy olyan hirtelen ötlet volt, sitty-sutty, a M. odament, elmondta, hogy mit akar az ő szempontjukból, és akkor persze, hogy aláírták.” (közmeghallgatásra járó házaspár)

„Legtöbb helyen úgy volt - tudom, hogy működik egy ilyen kis faluban, én is jártam a falut, főleg az első ciklusban kopogtató céduláért - bemegy az ember, aranyos kis idős pár ott ül, és akkor elmondják, hogy jaj, mit akar ez polgármester úr, meg a képviselőtestület ide akarják hozni a szemetet, meg hulladékudvart akarnak csinálni. Sokan úgy voltak vele, hogy húú, ezt ne hagyjuk akkor, és aláírták a papírt. Neki nincs semmi felelőssége, aláírta a papírt.” (Képviselőtestület egyik tagja)

A kompetencia témájában egyedül az a kérdés merült fel, hogy vajon az idősek hogyan képesek mérlegelni a hulladék lerakópontok kérdését. Az alternatívák mérlegelésekor több interjúalany szempontjai közt szerepelt, hogy az idősek hogyan fogják tudni használni a tervezett hulladékgyűjtő pontokat.

Érdekes, hogy míg a közmeghallgatáson egyik hátrányos helyzetű csoport sem vesz részt, addig a népszavazáson mindkét kisebbségből részt vettek, bár ennek a pontos

számát nem tudjuk. **A méltányosság szempontjai a népszavazáson jobban érvényesülnek tehát, mint a közmeghallgatáson.**

Mindkét hátrányos helyzetű csoport esetén felmerül, hogy míg a tájékoztatás formáiból szinte teljesen kimaradnak (közmeghallgatás, személyes kapcsolattartás), addig a népszavazáson nagy arányban vesznek részt. Itt felvetődik a népszavazásnak az az elmélet által is említett problematikája, hogy a tájékozatlan csoportok kapnak döntési lehetőséget (Fiorino, 1990).

A hátrányos helyzetű csoportok az interjúkban külön hangsúlyt kaptak, ezért az elemzés szempontjából fontosnak tartottam, hogy az elhangzottak ezeknek a csoportoknak a tagjaival való beszélgetés során megerősítést nyerjenek. Ezért a mintát kibővítettem, és egy cigány asszonnyal és az idősek kis csoportjával is interjút készítettem.

A Cigány Asszonnyal készített interjú során az interjúalany megerősítette, hogy a cigányok nem járnak közmeghallgatásra, és Ő ugyan el szokott menni, de hozzászólni ő sem szokott soha.

„...én meghallgatom. Meghallgatom, amit mondanak.” (Cigány Asszony)

Arra a kérdésemre, hogy honnan informálódnak a cigányok, azt mondta, hogy ez szájhagyomány útján terjed. Persze mindig egy kicsit átalakulnak a hírek.

„Engem is mindig kérdeznek, hogy mi volt. Menj el te is, majd megtudod. Ezt szoktam mondani nekik.” (Cigány Asszony)

Az illegális hulladékkal kapcsolatban is megerősítette, hogy a szemét nagy részét a cigányok hagyják el, bár nem csak ők szemetelnek.

„...ott van a legtöbb szemét fönt. Arra meg csak ők vannak.” (Cigány Asszony)

Az idősekkel folytatott beszélgetés során szintén megerősítették, hogy egyáltalán nem járnak közmeghallgatásra, és személyes kapcsolattartáson keresztül informálódnak kizárólag.

„Későn van, már sötét van, mire jövök haza”

„... időseknek nem nagy beleszólása van”

„Mire vége lesz késő sötét este lesz”

„óóó hát ő (*polgármester*) át szok' jönni, és elszokja mondani, hogy mi volt”

„hogy tudjunk mink is valamit”

A népszavazáson való részvétel fontosságát mindkét csoport képviselőivel folytatott beszélgetésben kihangsúlyozták.

„Hát oda el kell menni”,

„jönnek az urnával”

„Szavazni megyünk”

„Akármilyen nehézünkre is esik, megyünk”

A résztvevő megfigyelés során azonban a személyes tapasztalataim nem egyeznek meg teljesen az elhangzottakkal. Az idősek részvétele valóban nagyon alacsony (2-3 fő), de az általam megfigyelt közmeghallgatáson a cigány kisebbség jelentős létszámban, kb. 15 fővel képviseltette magát (összesen kb. ötvenen voltak a közmeghallgatáson), és több cigány lakos is hozzászólott az elhangzottakhoz. Bár nagy részük (kb. 10-en) az utolsó sorban ültek, és hamar elmentek, a hozzászólók pedig előrébb ültek. Ezt a saját megfigyeléseimen kívül egyetlen interjúalany erősítette még meg:

„A cigányok elszoktak menni ezekre a közmeghallgatásokra, részt vesznek?

Bizonyos családok igen, nem mindenki.

Hozzászólnak, vagy aktívan részt vesznek, vagy csak meghallgatják?

Általában igen, ott is van három-négy ember, aki általában hozzászól. Van, akit el is kell küldeni, mert nem egészen szalonképesen szól hozzá a dolgokhoz.”
(Képviselőtestület egyik tagja)

Látható, hogy a cigányokkal kapcsolatos kutatási kérdéseimben az interjúalanyok válaszai helyenként torzítóak voltak. Például érdekes, hogy az illegális hulladékot csak a cigány kisebbség tagjai vagy nem falubeliek hagyják el. Ez valószínű, hogy nem fedi teljesen a valóságot. A cigányokkal kapcsolatban az is túlzásnak bizonyult, hogy egyáltalán nem járnak közmeghallgatásra, mert a személyes tapasztalataim nem ezt támasztották alá. Ez azonban valószínűleg annak is köszönhető, hogy a néhány asszimilálódó családot másként kezelnek a faluban az ún. „lumpenektől”. Mégis meglepő, hogy amíg a legtöbben arról számoltak be, hogy egyáltalán nem járnak közmeghallgatásra, saját tapasztalatom szerint a résztvevők kb. 20 %-át adták, ami a

lakosságszámon belüli arányukat is nagyjából tükrözi. Az időkkel kapcsolatosan ezt a torzítást nem tapasztaltam.

6.3 Részvételi eszközök értékelése

A kutatás alapvető kérdéseit a közmeghallgatásnak és a népszavazásnak, mint részvételi eszközöknek, a részt vevő helyi lakosok általi értékelése adta. A népszavazásról és a közmeghallgatásokról folytatott interjúk során azonban a két eszköz értékelése mellett az is körvonalazódott, hogy milyen más részvételi formák jelennek meg a faluban, és ezekről is kialakult egyfajta vélemény. A következőkben a kutatás kulcskérdéseinek megválaszolása mellett a részvételi eszközök általános értékelését mutatom be az esettanulmány helyszínéül szolgáló falu lakosainak értékelésében. A 13. ábra mutatja be az elemzés során kibontakozó részvételi eszközök rendszerét.

13. ábra Részvételi eszközök megjelenése az interjúkban

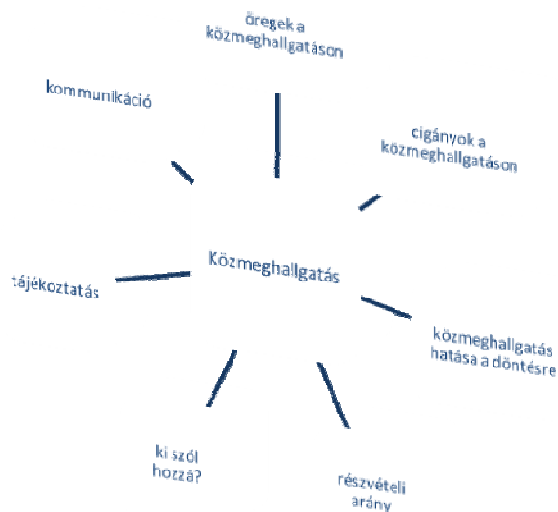


Az ábrán látható, hogy a népszavazás és a közmeghallgatás mellett a képviselőtestületi ülések, a személyes kapcsolattartás, az aláírásgyűjtés és egyéb más eszközök jelentek meg, mint a társadalmi részvétel bizonyos eszközei. Az egyes eszközök értékelését veszem sorra a következő fejezetekben.

6.3.1 A közmeghallgatás értékelése

A közmeghallgatással kapcsolatban felmerülő legjellemzőbb témakörök a részvételi arány (hányan vesznek részt és kik), kik szólnak hozzá, valamint a közmeghallgatás hatása a végső döntésre. A közmeghallgatás esetében is sarkalatos pont a hátrányos helyzetű csoportok részvétele. A közmeghallgatás funkcióját illetően a tájékoztatás jelent meg hangsúlyosnak, az érdemi vita szerepét az interjúalanyok nem jelezték. A 14. ábraán mutatom be az interjúszövegekben megjelenő kódok rendszerét, amelyet a fókuszcsoport eredményei és a résztvevő megfigyelésen tapasztaltak egészítettek ki, illetve finomítottak néhány fontos tulajdonsággal.

14. ábra A közmeghallgatással kapcsolatos témakörök



A közmeghallgatásokról az általános vélemény az volt, hogy az emberek meghallgatják, amit a polgármester elmond, de véleményt nyilvánítani vagy kérdezni kevesen szoktak. Arról több interjúalany is beszámolt, hogy általában néhány hangadó van a településen, akik a legtöbb közmeghallgatáson hozzászólnak, de a többség nem nyilvánít véleményt.

„... a közmeghallgatásra meg a bátrak jönnek el. Tehát eljönnek a vezéregyéniségek, akik torz információt adnak vissza, mert elmondják az övékét, és a többi hallgat, és nem mondja el annyira a magáét.” (Polgármester)

„... ha eljön a közmeghallgatásra 100 ember és 8 elmondja a véleményét, ráadásul, ha a 8 nagyon vehemens, és nekem más a véleményem, akkor én már nem állok fel, mert akkor ezek lesznek a fejemet.” (Polgármester)

„Mondtad, hogy most százan voltak, hányan szólnak hozzá?

Nem sokan. Van egy pár ember, aki -. Én úgy gondolom, hogy mindenkinek van véleménye, viszont nagyon sok olyan ember van, akit frusztrál a tömeg és kevesen merik elmondani mások előtt a véleményüket. Nehezebben beszélünk mások előtt, mint a lakásunkban bárki előtt. Kevesen szólalnak fel közmeghallgatáson és szinte ugyanazok mondják el a véleményüket mindig. Nem az a baj, hogy nincs véleményük, hanem benne van az emberekben az a druk, hogy húú, most a másik emberek előtt fel kellene szólalnom, olyat kellene mondanom, amivel mások nem értenek egyet, akkor inkább majd a boltban, vagy kocsmában fogom elmondani.” (Fő kezdeményező)

”És szoktak véleményt nyilvánítani? (...)

Néhányan. Nem mondom, hogy nagyon sokan, vannak a faluban talán öten, hatan akik rendszeres hozzászólók. Nincsenek nagyon sokan, akik véleményt nyilvánítanak. (...) Szerintem az emberek többsége nem szívesen beszél mások előtt, nem tudom miért, valahogy egy ilyen kis közösségben nem. Működhetne nagyon jól, de hát nem. Egyébként mindig a nagyhangúak azok, akik nem is feltétlenül csomagolják olyan köntösbe a mondandójukat, ahogy illendő lenne, hanem ahogy jön, úgy mondják. Persze mondják csak. Általában ők azok, akik valamiféle kommunikációt elindítanak. Azért erre csak érkezik reakció, akár a sorokból valahonnan még olyantól, aki másképp gondolja, vagy éppen helyesli.” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

Vagyis az interjúalanyok szerint a közmeghallgatáson elhangzott vélemények nem a többség véleményét fejezik ki, hanem néhány hangadó által alakított álláspontokat tükröznek. Ahogyan a Képviselőtestület egyik tagja megfogalmazta:

„ezt tudjuk jól a közmeghallgatásokról. Elég jól el lehet vinni a hangulatot. A hangulat egy ilyen kis településen nagyon jól befolyásolható.(...) izgalmas egy ilyen közmeghallgatás, érdemes meghallgatni. Főleg amikor ilyen problémás ügyek vannak azt mondom.” (Képviselőtestület egyik tagja)

Ennek ellenére a Jegyző szerint a településen mozgalmasak a közmeghallgatások, más településekhez képest.

„Hát, biztos, hogy egy 10-15 ember hozzá szokott szólni, sokan. Más településen van egy-két szószóló, itt sokkal nagyobb a részvétele az embereknek és sokkal aktívabban részt vesznek. (...) Azt hiszem itt igen kommunikatív a közmeghallgatás.” (Jegyző)

Mégis a nyilvános megszólalás helyzete sok interjúalany szerint, visszatartja az embereket attól, hogy véleményt nyilvánítsanak.

„és akkor is megkérdezte (*a polgármester*), hogy van-e valakinek hozzáfűzni valója. Senkinek nem volt. Milyenek az emberek? Miért nem szólnak semmit, miért nem mondják el a véleményüket? ” (Fő kezdeményező)

Az interjúk elemzése során számomra az derült ki, hogy az emberek a közmeghallgatásnak inkább a tájékoztatási funkcióját hangsúlyozzák, vagyis azt, hogy a közmeghallgatás alapvető célja az, hogy az emberek tájékozódjanak a falu ügyeiről.

Az interjúszövegekben a vita hangsúlyos momentum volt, és külön kóddal szerepelt is. Bár sokak szerint fontos a vita, mégsem jelöltek meg olyan fórumot, ahol le tud zajlani, legfeljebb a helyi kocsmában vagy bolt előtt. A közmeghallgatásokat nem jellemezték vitafórumként, legfeljebb „parttalan vita” kifejezéssel (polgármester, Nemzetiségi Önkormányzati képviselő)

A közmeghallgatáson a hátrányos helyzetű csoportok (romák és idősek) részvétele az interjúalanyok szerint nagyon alacsony (erről részletesebben lásd 6.2 Fejezetet). Ezt a fókuszcsoporthoz is megerősítette, ahol az idősek alacsony számát emelték ki. Itt azonban nem merült fel a cigányok részvétele, viszont részletesebben megjelent, hogy nem csak az idősek, de a fiatalok sem mennek el, amit az általános érdeklődés hiányra vezettek vissza a résztvevők. A közügyekben részt vevő korosztály jellemzően a 40-60 év közöttiek.

„Szerintem nemcsak az idősek. A fiatalok sem jönnek el. Nagyon érdektelen a nép, egy része.” (Fókuszcsoporthoz tartozó résztvevő)

„A 40-60 év közötti korosztály, aki mindenben hadra fogható a falu ügyeit érintő dolgokban. A fiatalabbak szerintem kevésbé.” (Fókuszcsoporthoz tartozó résztvevő)

Bár több interjúban felmerült a véleménynyilvánítás lehetősége a közmeghallgatáson és a kommunikáció is, az összes beszélgetésben (interjúk és fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetések) elhangzó vélemény azonban az volt, hogy az emberek nagy része

nem szól hozzá a közmeghallgatáson, és nem nyilvánít véleményt. Ennek okát legtöbbször abban látták, hogy az emberek nyilvánosan, 50 ember előtt nem szeretnek beszélni, még ilyen kistélephelyen sem. A közmeghallgatás tájékoztatói funkcióját azonban mindannyian hangsúlyozták, innen lehet értesülni a falu ügyeiről, és az önkormányzatnak – a képviselőtestületi üléssel együtt – ez a hivatalos tájékoztatói fóruma.

A fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetés is ezt erősítette meg. A közmeghallgatás legfontosabb funkciójaként a hivatalos tájékoztatást jelölték meg a résztvevők. Ezt követte a kommunikáció a testület és a lakosok között. Itt főként azt hangsúlyozták, hogy kérdéseket lehet feltenni a Testületnek, és ezzel tud a tájékoztatás teljes lenni.

„Igen, de a tájékoztatás úgy teljes, ha a kommunikáció közben működik. Mert hogyan tudsz tájékoztatni, ha esetleg kihagysz valamit. Ha megkérdezik, amire válaszolsz.” (Fókuszcsoporthoz tartozó résztvevő)

„Ha nem kérdezik, akkor marad csak a tájékoztatás. Ha mondjuk senki nem kérdez.” (Fókuszcsoporthoz tartozó résztvevő)

„Én szerintem igazából a tájékoztatás az teljeskörű, mindenkit meghallgatunk, mindenki elmondhatja a véleményét. Mindenki választ kap a kérdéseire.” (Fókuszcsoporthoz tartozó résztvevő)

„Igen, az információnyújtás.” (Fókuszcsoporthoz tartozó résztvevő)

A fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetésben az is elhangzott, hogy mindig ugyanazok a témák kerülnek elő a közmeghallgatáson. Ezek újra és újra visszatérnek. A megoldatlan ügyek, amelyek évek óta foglalkoztatják a közvéleményt: járdák, utak állapota, szennyvíz, erdészeti épület. Ezeknek a témáknak a megjelenését én is tapasztaltam a résztvevő megfigyelés során.

A közmeghallgatás legfontosabb hibájaként vagy hiányosságaként az érdeklődés hiányát jelölték meg a résztvevők. Itt is elhangzott, hogy nem nyilvánítanak véleményt a lakosok a közmeghallgatáson. A fókuszcsoporthoz tartozó legfontosabb eredményeit a 6. táblázatban foglaltam össze.

6. táblázat A közmeghallgatás jellemzői a fókuszcsoport résztvevői szerint

Előnyök	Hátrányok
<ul style="list-style-type: none"> • hivatalos tájékoztatás • kommunikálhatnak (a testületi ülés passzív) • kérdezhetnek • megkapják a választ • megerősítés • pontosítja a faluban terjedő híreket • tisztázza a kérdéseket, pletykákat • időpont miatt az aktív korúak el tudnak menni 	<ul style="list-style-type: none"> • visszatérő ügyek „tudom, hogy mi lesz a téma”. Az elhangzó kérdések miatt egyes témák rendszeresen visszatérnek. pl. szennyvíz, út. Ezek a megoldatlan ügyek. • idősek nem jönnek el. Késői időpont miatt vagy nem érdekli őket • nem mondják el a véleményüket • érdektelenség • fiatalok nem mennek el
legfontosabbak	
<ul style="list-style-type: none"> • tájékoztatás • kommunikáció 	<ul style="list-style-type: none"> • érdeklődés hiány

A közmeghallgatás hiányosságait a személyes kapcsolattartáson keresztül tudják ellensúlyozni. Ahogy a fókuszcsoport egyik résztvevője elmondta:

„Én általában nem szoktam várni testületi ülésre, ha valami kérdésem van, vagy valami akkor azt intézzük, mert feledékeny vagyok és elfelejtem.” (Fókuszcsoport résztvevő)

A közmeghallgatások szervezésére vonatkozóan az a vélekedés, hogy a meghirdetés módja és az esemény témája meghatározza a részvételi arányt.

„Mert hiába teszünk ki 148 hirdetőtáblát, akkor sem fognak többen eljönni, mert azt a hatot is elolvassa szerintem a faluban mindenki.

Elolvassák?(...)

Szerintem nem.

Én úgy gondolom, hogy igen, mert minden buszmegállóban megtalálható. Ha mondjuk a falu fele elolvassa, az már jó. (...)

Ha nagyon olyan ügyek vannak, ami nagyon fontos, akkor van név szerinti megkeresés.(...)

És akkor többen jönnek el, amikor személy szerint mindenkinek bedobják, vagy csak ki van plakátolva. Ebben láttok különbséget?

Szerintem kicsit több az érdeklődés. (...) Akkor szerintem többen jöttek el, mint egy másik közmeghallgatásra.

Csak ez utólag nem derül ki, hogy azért jöttek-e el többen, mert bedobták a meghívót, vagy olyan nagy horderejű volt.” (Fókuszcsoporthoz tartozó résztvevő)

Az átlagos részvételi arány 50 fő (a szavazókorú lakosság kb. 10 %-a), a népszavazást követő ülésen az elmondottak alapján kb. 100-an (20%) vettek részt.

A kutatási kérdések között szerepelt, hogy a hatalmi viszonyok a közmeghallgatáson hogyan jelentek meg. Erre a jegyzőkönyvek elemzése adhat választ. A közmeghallgatási jegyzőkönyvek fő jellemzője, hogy nem szó szerinti leiratok, hanem a jegyzőkönyv készítője által összefoglalt tartalmúak. Ezekben részletesen szerepel a polgármester tájékoztatója, de a lakossági vélemények csak tömören összefoglalva jelennek meg, sokszor a felszólalók neve sem derül ki. Például:

„Majd a közmeghallgatáson rövid vita bontakozik ki a megjelentek között a helyről, a hulladékokról és arról, hogy honnét értesültek arról, hogy hulladéklerakó pont fog épülni a településen.” (Jegyzőkönyv Pári Község Önkormányzati Képviselő-testületének 2012. április 12-én (csütörtökön) 17.30 órákor megtartott közmeghallgatásról 3.o.)

Ez szerintem azt tükrözi, hogy a falu vezetése számára maga a vita és az abban elhangzottak nem jelentenek fontos információkat, így hatásuk a testület tevékenységére is csak benyomásszerű lehet.

A résztvevő megfigyelés kapcsán azonban azt tapasztaltam, hogy a polgármester igyekezett minden kérdésre választ adni, és orvosolni az azonnal orvosolható problémákat. Volt, amire csak azt válaszolta, hogy erre már adtunk be pályázatot, és várjuk a döntést. A közmeghallgatás után megjegyezte: ”azt a járdát mégiscsak ki kellene számolnunk, hogy mennyibe kerül”. Vagyis a közmeghallgatás legtöbbet tárgyalt témája a járdaépítés, bekerült a képviselőtestület döntései közé. Ezzel azt gondolom, hogy a közmeghallgatásnak (ebben a kérdésben) jelentős hatása volt a döntésre, illetve arra, hogy miről döntsenek.

A közmeghallgatás során is többször elhangzott egy-egy konkrét kérésre a polgármestertől: - „Ezt légy szíves írd föl, holnap utánanéznünk”. A konkrét kérések, problémák megoldására többször ígérte, hogy másnap küld egy közmunkást és eszközöket a hiba kijavítására. Ebben is azt láttam tükröződni, hogy a lakossági vélemények a közmeghallgatáson hatással vannak a mindennapi működésre, az már más kérdés, hogy a hosszú távú döntéseket hogyan befolyásolják.

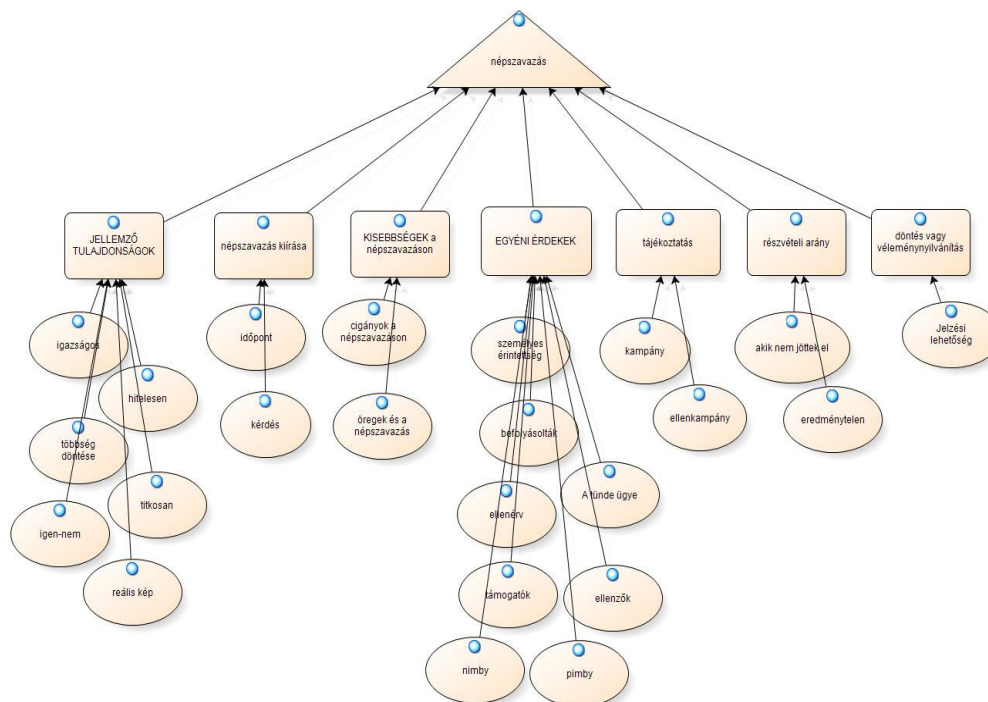
6.3.2 A népszavazás megítélése

A közmeghallgatással ellentétben a népszavazással kapcsolatos vélemények sokkal jobban megoszlottak, és egymásnak teljesen ellentmondó vélemények is megjelentek. A népszavazással kapcsolatos vélemények a következő témák köré csoportosíthatók:

- Hogyan jelennek meg a kisebbségek a népszavazáson (kisebbségek a népszavazáson)?
- Döntési lehetőség-e a népszavazás vagy véleménynyilvánítás?
- Mik a jellemző tulajdonságai, amit említettek az interjúalanyok (saját szóhasználatukban)?
- Hogyan ítélték meg a kialakult részvételi arányt?
- Milyen volt a Hivatal által folytatott kampány (ellenkampány)?
- Az egyéni érdekek megjelenése a népszavazás kapcsán
- A népszavazás kiírásának okai és részletei

A népszavazással kapcsolatos kódok rendszerét mutatja be a következő NVivo programmal készített 15. ábra.

15. ábra A népszavazással kapcsolatos kódok rendszere



A következőkben az ábra elemeit mutatom be részletesen.

6.3.2.1 A népszavazást jellemző tulajdonságok

A népszavazással kapcsolatban a következő jellemző szóhasználattal éltek az interjúalanyok:

- hiteles
- hivatalos
- titkos
- többség véleményét tükrözi
- igazságos
- reális képet ad
- konfliktust szül

Ezek a jellemző tulajdonságok, amelyeket az interjúalanyok kiemeltek. Ahogyan egyikük tömören megfogalmazta:

„... jó, igen, ez egy hivatalos dolog volt, és mindenki kinyilváníthatta a véleményét, aki szeretne volna. Nem láttunk bele a papírokba, hogy mit szavaztak igazából.”
(Önkormányzati alkalmazott)

Ebben a két mondatban benne van az interjúalany legfontosabb véleménye: hivatalos, titkos véleménynyilvánítás és méltányos is (mindenki részt vehet). A jellemző tulajdonságok között megjelent a népszavazás szakirodalomból ismert problémája is: az „igen” és „nem” válaszok tömörsége (Fiorino, 1990 és Rowe–Frewer, 2000). Ennek az előnyös tulajdonságait is hangsúlyozták egyes szereplők.

Ezen nézőpont szerint azért is volt szükség a népszavazásra, mert így a két egymásnak teljesen ellentétes álláspont között születhet valamilyen döntés. Ezzel az interjúalanyok azt nyilvánították ki, hogy szerintük a két véglet között kellett választani, tehát a kezdeményezők teljes elutasítása (NEM) és a Hivatal IGEN-je között, vagyis a hulladékgyűjtő pontok kérdése leegyszerűsödött egy „igen-nem” eldöntendő kérdéssé.

„a jól emlékezem ez lett az egyenes következménye, hogy ő (*polgármester*) úgy gondolta, illetve a testület úgy gondolta, hogy ha már ennyire nem egyértelmű, hogy legyen, vagy ne legyen, döntse el ezt egy népszavazás, ahol egyértelműen kiderülhet, hogy mi legyen a végső lépés vagy a következő lépés” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

„Nem tartom jónak, szükséges rossz volt, inkább azt mondom, mert talán muszáj volt megtenni, mert nem tudtuk volna őket meggyőzni semmivel. Csak ha nem csináljuk, különben nem tudtuk volna eltántorítani attól az állásponttól, amin ők voltak.” (Képviselőtestület másik tagja)

Világos, hogy a kompromisszum kialakítására vagy keresésére a népszavazás nem alkalmas. Aki nem tudott dönteni a két véglet között, az esetleg nem is vett részt a szavazáson. A megoldáskeresés árnyaltabb verzióját is voltak azonban, akik megfogalmazták.

„voltak olyanok, akik nem tudták eldönteni, hogy igennel vagy nemmel szavazzanak. Mert, hogy van egy jó és egy rossz oldala is, jó lenne, de némelyik embernek ez nagyon rossz. (...) Én úgy gondolom, hogy voltak, akik úgy gondolták, hogy van jó és rossz érv is, és ezért hagyták inkább, hadd döntsön a többi.” (Önkormányzati alkalmazott)

„Ezt akartam éppen mondani, azt is tudom, hogy sokan, akik nemlegesen szavaztak miután a kompromisszumot meghallották, azt mondták, hogy így már igen. Azért ez

megint egy olyan megoldás volt, ami korábban nem merült fel, tehát vagy a teljes megvalósulás vagy a teljes elvetés között lehetett választani.

Igennel és nemmel lehetett szavazni.

Igen, igen és nem is igazán merült fel ha jól emlékszem más ötlet.” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

6.3.2.2 Népszavazás kiírása

Azzal kapcsolatosan, hogy miért népszavazás kiírására került sor a hulladékgyűjtő pontok ügyében, többféle vélemény érkezett.

„Hát én teljesen el voltam rajta ájulva megmondom őszintén és nem gondoltam volna, hogy ez akkora horderejű valami, hogy ebből népszavazást kelljen csinálni.” (Közmeghallgatásra járó házaspár)

„Ez számomra is egy érdekes kérdés volt, hogy miért kell most ebből egy ekkora nagy faksznit csinálni, hogy népszavazás. miért nem elég az aláírásgyűjtés, miért nem lehetne még egy közmeghallgatás, ahol esetleg több ember részt venne.” (Egyik kezdeményező)

Ezekből a véleményekből az tükröződik, hogy **magát a hulladékgyűjtő pontoknak a kérdését nem tartották annyira fontosnak vagy nagy problémának, hogy arról népszavazást kelljen tartani, még a közvetlen érintettek sem.**

Mindazonáltal többen hangsúlyozták a népszavazás hivatalos lebonyolításában rejlő előnyöket is.

„Én azt gondolom, hogy jó, így biztos volt az, hogy mindenki hangot adhat a véleményének. Úgy elsikkadtunk volna dolgok fölött, ha nem lett volna népszavazás, nem tartottam haszontalannak ezt a népszavazást.” (Egyik kezdeményező)

Ezzel kapcsolatban a döntés értékelésekor is meghatározó volt az a vélemény, hogy a népszavazás hivatalos eljárásmenete a döntésre gyakorolt hatását nagyban meghatározta (lásd 6.6 fejezet).

6.3.2.3 Hátrányos helyzetű csoportok a népszavazáson

A népszavazással kapcsolatos másik fontos momentum a hátrányos helyzetű csoportok részvétele. Ezzel kapcsolatban a legtöbb interjúban az hangzott el, hogy mind a cigány kisebbség, mind az idősek részt vettek a népszavazáson. (Erről

részletesebben lásd a hátrányos helyzetű csoportok c. fejezetet). A népszavazással kapcsolatos egyik fontos tulajdonság a megkérdezettek szerint a méltányosság, amely biztosítja az idősök részvételét is (mozgóurnával) és a kisebbségi csoportok részvételét is. Kiemelték tehát, hogy „mindenki részt vehet”.

6.3.2.4 Egyéni érdekek

Az egyéni érdekek kategória olyan gyűjtőfogalommá alakult a népszavazás jellemzésében, ami azt tükrözte, hogy a népszavazás a kezdeményezők személyes ügye volt. A népszavazás témáján belül ennek a kategóriának volt a legnagyobb megjelenése, a kódok számát és a hivatkozások számát tekintve is. Az egyéni érdekek megjelenése a népszavazás jellemzésének leggazdagabb témája volt (lásd 15. ábra A népszavazással kapcsolatos kódok rendszere).

A népszavazással kapcsolatos legfontosabb jellemző, amely szinte minden beszélgetés során előkerült, az az volt, hogy a kezdeményezés néhány lakos személyes ügye volt. Ebben nagyon nagy volt az egyetértés az interjúalanyok között, még a fő kezdeményező is úgy beszélt a történetről, mint saját személyes ügyéről. Ez a következő szóhasználatokban tükröződött leginkább:

- melléjük álltak
- megbuktak
- elvérezték
- győztesek
- ellenfél

Mindezek a kifejezések nemcsak a személyes jellegét tükrözik a kezdeményezésnek, hanem szinte a lerakó elleni harcként állítják be azt:

„én úgy indultam neki, mint a győztesek”, „lealáztuk őket” (Fő kezdeményező)

„ezt egy kis harci feladatnak vette” (Önkormányzati alkalmazott)

„ebben a küzdelemben győzniük kell” (Polgármester)

A kezdeményezők személyes érintettsége nem volt kérdéses, hiszen legtöbbjüknek valamilyen rokona lakik a kijelölt helyszínek közvetlen szomszédságában. Az interjúk során azonban többen is megfogalmazták azt, hogy mindez a kezdeményezés

nem a közérdek mentén jött létre, hanem néhány lakos egyéni érdekeitől vezetve, és ehhez használták fel a népszavazás közösségi, demokratikus intézményét.

„Nekem onnantól kezdett még jobban sántítani az ügy, hogy még ezt is elvetették. Akkor el kezdtem gondolkodni, hogy akkor valóban a hulladéklerakóval volt probléma, vagy valakinek elindult egy elképzelése, hogy ezt mindenképpen állítsuk le, szüntessük meg, és akkor akármi lesz, ha jó ötlet, ha nem minden áron ezt próbáljuk megakadályozni. Ehhez eszközként használta a település lakóit, akik kaphatóak elég sok mindenre (...)” (Képviselőtestület egyik tagja)

„Az embereknek igazából az szúrt csak szemet, hogy ez nem igazán a falunak a véleménye volt, hogy nekünk most kell népszavazást tartani, meg a falu nem akarja, hanem annak a pár embernek, aki ott lakik, meg akinek háza előtt megépült volna.” (képviselőtestület másik tagja)

Az alapvető vélemény az ellenzők részéről az volt, hogy az elképzelés (a hulladéklerakópontok létesítése) jó, de a helyszínválasztás nem megfelelő (**NIMBY**). Ezt a „nem értek egyet” kód alatt külön is vizsgáltam. Még a támogatók közül is többen azt mondták, hogy az egyik helyszínnel nem értettek egyet. Mivel a kezdeményezők személyesen érintve voltak (valamelyik családtagjuk a hulladékgyűjtő pont szomszédságában lakik), ezért felmerül, hogy a kérdés nem NIMBY (Not in my backyard) szindróma-e. Ez alatt azt értem, hogy alapvetően egyetértenek a létesítmény létjogosultságával az ellenzők, annak helyszínét azonban saját lakókörnyezetüktől távol képzelik el (Petts, 1994).

„Senkinek se tetszett, mindenkinek nagyon jó ötletnek tartotta, mert kell egy ilyen a falunak, csak nem az emlékmű fölött és nem a Nagy utca végén” (Másik kezdeményező)

„Mert a megépítés ellen nem volt tiltakozás, csak a hol volt kérdéses, hogy hol épüljön.” (Egyik kezdeményező)

Mindezeket azonban cáfolta a fő kezdeményező következő mondata:

„Úgy gondolom (...) nem olyan szörnyű nagy gond Páriban ez a hulladékkérdés, hogy itt most elnyeli a falut a fertő. Ha most itt nyilván ilyen égető lenne, akkor nem állok föl és nem megyek le a Zolihoz, hanem örülök neki, hogy tényleg te jó isten, akkor nem fogok ágálni ellene. Nem mondom, hogy rakják az udvaromba, de nem fogok ellene ágálni, de nem látom én ezt olyan rettenetesen nagy földi problémának, lehet rá más megoldást is találni.” (Fő kezdeményező)

Bár az interjúban többször hangsúlyozta, hogy jó ötletnek tartja a létesítményt, és hogy az illegális lerakást fontos problémának ítéli meg, ennek ellenére a hulladékkérdést nem tartja elég fontosnak ahhoz, hogy az a létesítmény létjogosultságát igazolja. Így alapvetően a NIMBY kérdését elvetettem, bár több interjúszöveg azt támasztotta volna alá. A Fő kezdeményező e mondata azonban felülírta a többiekét, hiszen az ő személyes motivációja kapcsán indult el a kezdeményezés.

Érdekes, hogy a NIMBY mellett a PIMBY (Put in my backyard) is megjelent egy helyen a támogatók oldaláról.

„Mondtam, én szívesen elcserélném. Ide hozhatnák a hulladék lerakót én szívesen elviselném, ha lenne telkem én szívesen oda is adnám.” (Közmeghallgatásra járó házaspár)

Az egyéni érdekek megjelenésének egy másik fontos tényezője, amelyre szintén többen kitértek, hogy az embereket meggyőzték, „befolyásolták” a kezdeményezők. Erre egyébként szintén a szóhasználat is felhívja a figyelmet: „agitálni”, „kampány”, „propaganda”, „befolyásolták”, „fölfújták”.

„Az ember véleménye egyébként rettenetesen befolyásolható, attól függően, hogy kivel beszélsz, milyen véleményt ad elő neked és hogyan.” (Fő kezdeményező)

„én arra gondoltam először, mondtam is, hogy mennyire el lehet vinni, mennyire lehet befolyásolni végül is embereket. Függetlenül attól, hogy jó-e, vagy nem jó, tudtak olyan érveket felhozni, ami vagy igaz, vagy nem, de tudtak olyan érveket felhozni, amivel tudták befolyásolni a lakosságot.” (Képviselőtestület egyik tagja)

„Szóval nem tudom, nekem ezzel a részével volt nagyon sok ellenérzésem, gondolom az volt az érzésem, hogy lehetett ezt úgy megoldani ezt a tájékoztatást, hogy ne egyértelműen meggyőzni akarja, és ne azt a felét mondja ami rossz, hanem azt is ami jó és ami működhet, vagy jó lehet?” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

6.3.2.5 Tájékoztatás

Az interjúalanyok közül többen úgy vélték, hogy a tájékoztatás nem volt objektív, bár a kezdeményezők saját bevallásuk szerint törekedtek erre.

„Nagyon jó propagandát csináltak, mert bizony elég sok embert rá tudtak szedni úgymond, vagy rábeszélni, mert ők nem ezt mondták, hogy hulladéklerakó pont,

hanem hogy szeméttelp lenne. Hát megint úgy gondolom, hogy nem egészen ugyanaz, mert nem a kommunális hulladékot vinnék oda. (...) Nem az igazságot adták elő, nem úgy mondták el nekik, ahogy ez történni fog, vagy ahogy lesz.” (Közmeghallgatásra járó házaspár)

„Az igaz, de aki nem ment el közmeghallgatásra, az kapott máshonnan információt és egy oldalról kapott információt.” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

Az ellenzők kampányának másik részét a személyes megkeresésen túl az a szórólap jelentette, amelyet a szavazást megelőző napokban osztottak szét. Ennek tartalmával kapcsolatban a Fő Kezdeményező is úgy nyilatkozott, hogy „érzelmi vonalra” terelték a kampányt.

„Elkezdünk beszélgetni, hogy mit is tehetnénk, mit is tehetnénk, mondtam a húgomnak, aki itt lakik mellette, hogy írjál légy szíves egy levelet, ami elviszi érzelmi úton az egészet. Írd le, hogy te mit érzel, és mit szeretnél és szórjuk szét az egészet. Észérvekkkel már nem tudunk perelni, amit kihoztunk belőle kihoztuk, menjünk át érzelmi vonalra!” (Fő kezdeményező)

Ebben saját maguk is elismerték személyes érintettségüket.

Mindezek mellett sokan elismerték, hogy a tájékoztatásban az aláírásgyűjtők játszották a legnagyobb szerepet, és azok, akik nem járnak közmeghallgatásra, tőlük tájékoztattak a hulladékgyűjtő pontokról. Ez a hivatalos tájékoztatás hiányosságaira is felhívja a figyelmet (lásd ellenkampány).

„Én onnan értesültem, hogy T.-ék házaltak, mindenkire bementek. Volt erről folyamatosan szó, aki jár testületi ülésekre az biztosan tudott róla, csak én kevésbé jártam.” (Önkormányzati alkalmazott)

„És az emberek elkezdtek érdeklődni, hogy is van ez, te tudsz erről valamit, mit hallottál?” (Egyik kezdeményező)

„És a többi ember honnan tudott róla, szerinted?”

A többi ember, a T-től, ahogy mentünk. Senki nem tudott itt semmit. Szerintem azon a közmeghallgatáson kevesen is voltak,” (Másik kezdeményező)

Ezen belül is az idősek voltak azok, akiket az aláírásgyűjtés során könnyen tudtak befolyásolni az interjúalanyok véleménye szerint (lásd 6.2 fejezet). Mivel ők a

tájékoztatók egyes formáiból kimaradnak, ezért alacsony informáltságuk okán könnyen a manipuláció eszközévé válhattak („öregket befolyásolták” kód). Részvételük a szavazáson azonban kiemelkedően magas volt, amire az igényelt mozgóurnák magas számából lehet következtetni.

„25 vagy 30 mozgó urna volt, nem volt még olyan választás, ahol ennyi lett volna.”
(Polgármester)

A tájékoztatók kiegyensúlyozatlanságát a legtöbben elismerték, hiszen míg az aláírásgyűjtők személyesen járták végig a lakókat, addig az önkormányzat **ellenkampánya** két közmeghallgatásból, szórólapból és egy helyi lapban megjelenő cikkből állt.

„mert azt hiszem a T.-ék előtt le a kalappal, mert rengeteg munkája volt benne és ők mindent megtettek érte, mindent megmozgattak. A másik oldalon nem kezelték ilyen komolyan a dolgot, hogy ebből ez fog kijönni, szerintem. (...) na de a másik oldal ha kicsit feccol a dologba és gondolja, hogy ez így is elsülhet, akkor állíthatott volna melléje, ők egy kicsit olyan félvállról vették a dolgot, hogy úgyse így lesz.” (Sváb közösség tagja)

Igazi „ellenkampányba” a Hivatal nem kezdett. Az aláírásgyűjtők kampánya pedig a személyes megkeresésen alapult (lásd még egyéni érdekek részt).

6.3.2.6 Részvételi arány

A részvételi arány a népszavazáson közel 50%-os volt, összesen 3 szavazat hiányzott az érvényességhez. Ez igen érdekes helyzetet idézett elő, hiszen nem volt kötelező az eredmény a képviselőtestületre nézve, viszont a részvétel nagyon közel járt az 50%-os érvényességi küszöbhez. A részvételi arány értékelése is ennek megfelelően ellentmondásos volt.

Azt mindenki elismerte, hogy a viszonylag magas részvételi arány egyedül a kezdeményezők munkájának köszönhető. A személyes megkeresést nagyon hatékony eszköznek tartották arra, hogy bevonják az embereket, és a szavazáson való részvételre buzdítsák őket.

„úgy gondolom, az sokat nyomott a latba, hogy jóval előtte is, meg a szavazás előtt is heteken át azért elég sok embert megkerestek, akit csak lehetett. Vagy személyesen, vagy ugye szórólap formájában, amit előtte kaptunk.” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

„mert azt hiszem előttük le a kalappal, mert rengeteg munkájuk volt benne és ők mindent megtettek érte, mindent megmozgattak. A másik oldalon nem kezelték ilyen komolyan a dolgot, hogy ebből ez fog kijönni, szerintem.” (Sváb közösség tagja)

„Úgy gondolom, ha végképp rábízák az emberekre a döntést, és nincs személyes buzdítás, meg stb. akkor meg azt hiszem, hogy még ennyien sem mentek volna el.” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

Az 50% közeli részvételi arányt általában magasnak ítélték meg.

„... de szerintem a falu akkor kitett magáért” (Másik kezdeményező)

„Soknak, meglepett. Soknak tartom.” (Képviselőtestület másik tagja)

A részvételiséget magasabbra értékelő interjúalany azonban a többiektől eltérően igenis alacsonynak minősítette a részvételi arányt:

„Én nagyon csalódott voltam, mert kevesen jöttek el, szerintem ez kevés. Ez aztán tényleg egy olyan probléma, ami itt van tőlünk két méterre, (...) ami tényleg csak a mi ügyünkről szólt volna.” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

A távolmaradás magyarázatára nagyon különböző vélemények jelentek meg.

Egyrészt az érdeklődés hiányával magyarázták, másrészt azzal is, hogy voltak, akik nem tudták eldönteni, mire szavazzanak. A testületi tagok és a polgármester egyértelműen a támogatókat tekintették távolmaradóknak. A következő idézetek mutatják, mit gondoltak az interjúalanyok azokról, akik nem mentek el:

„Szerintem őket nem érdekli” (Másik kezdeményező)

„Ugyan megtudtuk, hogy a falu 60 %-a mellette van, és azért nem mentek el szavazni, mert őket nem érdekli. A tény, hogy 40 % felett volt, aki ellene van.” (Polgármester)

„Azok akik annyira ellenezték azok azért elmentek szavazni, akik nem mentek el, azoknak teljesen mindegy volt, hogy megépül vagy nem épül meg.” (Képviselőtestület egyik tagja)

„Azok az emberek, akik nem jöttek el, annak részén úgy gondolom, hogy teljesen független és fütyül rá, hogy mi történik, meg van egy rész, aki úgy gondolta, hogy miért ne legyen, de emiatt én menjek el?” (Sváb közösség tagja)

„Igen, megharagudtak rá, mert azt mondta, hogy hülyeségre nem megy el szavazni.”
(Közmeghallgatásra járó házaspár)

„Azért, mert nem érdekli őket, mert nem a környékükön van, úgy gondolják, hogy engem nem érdekel, eddig is jól meg voltam nélküle, ezután is megleszek, ha meg is lesz, illetve még gondolom, hogy voltak olyan emberek, akik valamilyen úton-módon érintettek voltak, és nem mertek reagálni, vagy voltak olyanok, akik nem tudták eldönteni, hogy igennel vagy nemmel szavazzanak. Mert, hogy van egy jó és egy rossz oldala is, jó lenne de némelyik embernek ez nagyon rossz.”
(Önkormányzati alkalmazott)

Volt olyan is, aki azért nem vett részt, hogy ne legyen érvényes a szavazás.

„Maga miért nem ment el szavazni?

Azért, hogy ne legyen érvényes.

Azért, szándékosan?

Szándékosan.” (Közmeghallgatásra járó házaspár)

Ezt a viselkedést néhányan a polgármestert támogatók „ellenkampányának” titulálták.

6.3.2.7 Döntés vagy véleménynyilvánítás?

Egy igen ellentmondásos kérdés, hogy a népszavazást valódi döntési lehetőségként értékelik-e a résztvevők (döntés vagy véleménynyilvánítás). Ezzel kapcsolatosan az állítások azt tükrözik, hogy nem valódi döntést, inkább véleménynyilvánítási formát látnak az emberek a népszavazásban. Bár többen is használták a döntés szót, amikor konkrétan rákérdeztem, mégis a véleménynyilvánítást fogalmazták meg. A legtöbb beszélgetésben a „kinyilváníthatták a véleményüket” kifejezést használták az interjúalanyok. Ebben ellentmondás figyelhető meg.

„ezért is lett ebből szavazás, mert, hogy ezt a vitát valamilyen szinten egyenesen zárjuk le. Ne az legyen, amit én akarok, meg ne az legyen, ami ők, hanem döntsék el itt az emberek. Hangot adhattak népszavazással a véleményüknek én úgy gondolom.” (Egyik kezdeményező)

„Úgy érzed, hogy ez a népszavazás igazi döntési lehetőség a te kezében?

Jelzési lehetőség mondjuk, inkább így mondanám.” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

„Szerinted kinek kellene dönteni bennünket közvetlenül érintő kérdésekben?

Szerintem, hát nekünk. Nekem ez egy abszolút megfelelő fórum, én nem szeretem azt, mikor a fejem fölött megmondják (...), amikor lehetőségem van rá és tényleg megtehetem, én szeretem kinyilvánítani a véleményemet.”(Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

„másrészt úgy gondolom, hogy nem baj, ha próbálták egy kicsit a falura rátolni azt, hogy akkor mondja el a véleményét.” (Sváb közösség tagja)

„Így jött a népszavazás ötlet, csak így lehet eldönteni, ha szavazunk, mindenki kinyilvánítja a véleményét és akkor döntés majd születik, vagy így, vagy úgy, ahogy éppen alakul majd.” (Képviselőtestület másik tagja)

Ezt a kérdést a fókuszcsoportos beszélgetés is próbálta tisztázni, véleményem szerint azonban a különbségtétel a döntés és a véleménynyilvánítás között nem egyértelmű az emberek számára. Maga a döntéshozatali lehetőség kevésbé tűnik fontosnak számukra, mint a véleménynyilvánítás lehetősége.

A fókuszcsoport legfontosabb eredményeit foglalta össze a következő táblázat.

7. táblázat A népszavazás jellemzői a fókuszcsoport résztvevői szerint

Előnyök	Hátrányok
<ul style="list-style-type: none"> a nép akaratát tükrözi (demokrácia?????) összehozza a közösséget felpezsdíti a közéletet a szavazók fontosnak érzik magukat titokban elmondhatják a véleményüket egyéniileg mondhatják el 	<ul style="list-style-type: none"> megosztja a falut a csoportok véleménye tükröződik konfliktus adódik belőle nem a többség akaratát tükrözi személyes meggyőzésnek köszönhető az eredmény aki nem jön el, annak nem látszik a véleménye csak annak a véleménye jelenik meg, aki eljön
legfontosabbak	
<ul style="list-style-type: none"> véleménynyilvánítás felpezsdíti a közéletet 	<ul style="list-style-type: none"> konfliktust szül

Nagyon érdekes tapasztalata volt a fókuszcsoportos beszélgetésnek, hogy a népszavazás legfontosabb tulajdonságaként azt emelték ki a résztvevők, hogy a szavazásnak milyen hatása volt a közösség életére. Ennek egyrészt a negatív oldalát hangsúlyozták, miszerint a népszavazás **konfliktust** szült, és ellentéteket generált a csoportok között. Ennek pozitív oldalát is kiemelték, hogy **összehozta a közösséget és felpezsdítette a közéletet**. A népszavazás előnyös tulajdonságait nagyon nehezen szedték össze, elsőször nem is találtak ilyet. A döntéshozatal helyett itt is a véleménynyilvánítás jelent meg.

Ezek az eredmények azonban összevágunk saját korábbi kutatási tapasztalataimmal is (Kiss, 2005). Korábbi hulladékös népszavazások esetében is a népszavazás és az annak során kialakuló konfliktus legfontosabb hozadéka a közösségi élet felpezsdítése volt. Ezt az egyik interjúalany is megfogalmazta:

„Ha valami tanulságot akarok belőle levonni, akkor azt jónak tartom, hogy meg lehet mozgatni az embereket, ez jó.” (Képviselőtestület másik tagja)

6.4 Más eszközök

A részvétel legfontosabb eszközének a faluban a személyes kapcsolattartást tartják, és ez a legtöbb interjúban említésre is került. A személyes találkozó a polgármesterrel vagy a testületi tagokkal, mind a tájékoztatás, mind a konzultáció szintjén nagyon fontos szerepet kapott. Ez annak kapcsán is felmerült, hogy a közmeghallgatáson a véleménynyilvánítás nem teljes körű, így azok, akik nem akarnak ott hozzászólni, személyesen keresik meg a falu vezetését, hogy tájékozódjanak, és elmondják a véleményüket.

„Inkább elmentél személyesen a polgármesterhez?

Igen elmentem. Talán én voltam az első és megérdeklődtem, akkor most mi van? Most akkor tényleg kikavartunk valamit? Ahhoz van bátorságom, hogy szemtől szembe kiállni, de egy plénumon azt nem nekem találták ki.”(Sváb közösség tagja)

Emellett a közmeghallgatás tájékoztatási funkcióját is kiegészíti a személyes kapcsolattartás, mert a közmeghallgatások évente néhány alkalommal kerülnek megrendezésre, és a két időpont között aktuálisan felmerülő kérdésekre személyesen is választ keresnek a lakosok.

„Én sokszor szoktam bemenni a polgármesterhez, ha éppen ráérek, és akkor megkérdezem, hogy mi történik, vagy mi várható. (...)Igen, mikor nekem valami eszembe jut, akkor meg szoktam tőle kérdezni, hogyan, vagy miképp van, tud-e valamit nekünk mondani, vagy nekem.” (Közmeghallgatásra járó házaspár)

„Hát szerintem nem feltétlenül a közmeghallgatáson, sokkal inkább ilyen utcai vagy ilyen személyes találkozókon. Szerintem az emberek többsége nem szívesen beszél mások előtt, nem tudom miért, valahogy egy ilyen kis közösségben nem. Működhetne nagyon jól, de hát nem.” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

A személyes kapcsolattartás azonban nyilvánvalóan nem működhet a teljes lakossággal. Egyes csoportok a közösségben betöltött hatalmi helyzetüktől függően szisztematikusan kimaradhatnak a véleménynyilvánítás e formáiból is. Ha a hátrányos helyzetű csoportokat vizsgáljuk ebből a szempontból, akkor elmondhatjuk, hogy az idősök esetén a személyes kapcsolattartás a polgármesterrel jól működik, leginkább azoknál, akik nappali ellátásban részesülnek. Ahogy ők is elmondták (lásd hátrányos helyzetű csoportok fejezet).

„Meg elég sokat beszélget az idős emberekkel, (...) ő sokszor odamegy az Életházba és elbeszélget velük, (...) és fog a véleményükre hallgatni.” (Egyik kezdeményező)

A cigányok viszont a személyes kapcsolattartás formáiból is kimaradnak, ebben sem vesznek részt.

„mert nekik nem olyan jó a viszonyuk a polgármester úrral.” (Egyik kezdeményező)

A személyes kapcsolattartás esetében a méltányosság szempontjai tehát nem érvényesülhetnek, ebben nem vehet részt bárki, aki szeretne.

Minthogy több interjúban is elhangzottak mind a közmeghallgatás, mind pedig a népszavazás hibái és hiányosságai, az a kérdés is felmerült, hogy ezek helyett milyen, esetleg új vagy eddig nem használt részvételi eszköz megvalósítását látják kívánatosnak. A részvételi eszközök alkalmazásával kapcsolatban több innovatív elképzeléssel is találkoztam az interjúk során, melyek megvalósítására a falu vezetésében is megmutatkozik a szándék. Kérdéses, hogy ezek szélesebb helyi fogadtatása milyen lehet. A következő eszközöket említették:

- közvélemény-kutatás
- szavazás a közmeghallgatáson
- „mutyi szavazás” (nem hivatalos népszavazás)
- „véleménynyilvánító levél”, amit a kocsmában vagy a boltban kihelyezett ládába lehetne bedobni.

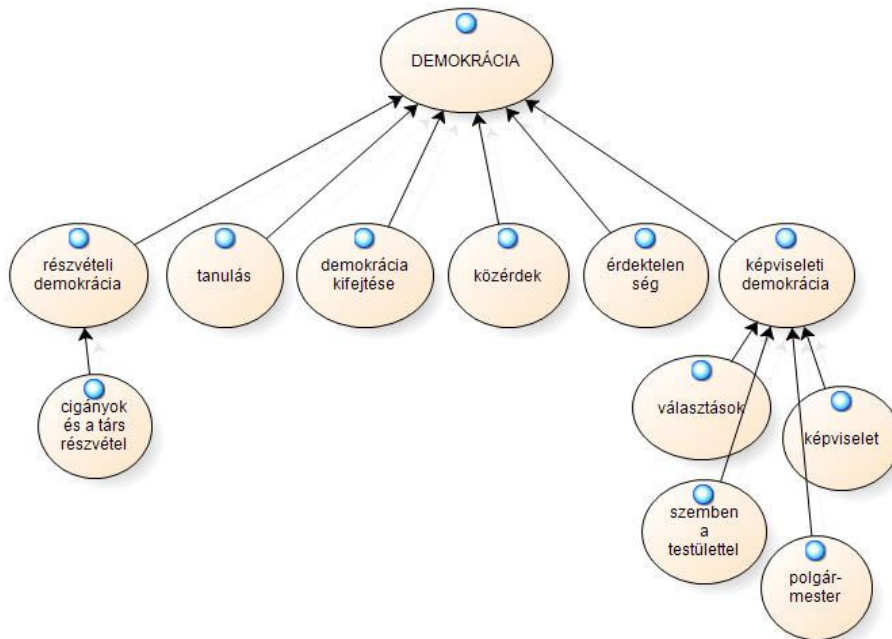
A közvélemény-kutatás meg is valósult a faluban egy másik döntés kapcsán, de ennek elemzésére itt nem térek ki, mivel a hulladékgyűjtő pontok kérdését nem érintette. A visszaküldési arány egyébként nagyon alacsony volt.

6.5 *Demokrácia*

A „demokrácia” illetve „demokratikus” szót mindössze két interjúalany használta: a polgármester és a jegyző. Ez a kutatói várakozásaimmal ellentétes meglepetés volt. Ugyanis féltem attól, hogyha az embereket a népszavazásról kérdezem, akkor, azért hogy megfeleljenek az elvárásaimnak, egyből a demokráciával a döntésben való részvételt fogják hangsúlyozni. Ezzel szemben a demokrácia szó szinte el sem hangzott. A döntés esetén ugyan megjelent, hogy nekünk kell döntenünk, de ha részletesebben megvizsgáljuk a véleményeket, akkor láthatjuk, hogy csak a véleménynyilvánítás szintjén fogalmazódnak meg valós igények.

Ettől függetlenül az összes interjúban megjelentek a demokráciával kapcsolatos vélemények, csak nem nevezték nevén azokat. A demokráciához köthető témakörök megjelenését mutatja a 16. ábra.

16. ábra A demokrácia témakörét megjelenítő kódok rendszere



A demokráciával kapcsolatban megfogalmazódik egyrészt, hogy az emberek **érdektelenek** a falu ügyeivel kapcsolatban és az országos eseményekkel kapcsolatosan is.

„Az érdektelenség, bennünket közvetlenül érintő témában szerintem abszolút szomorú hozzáállás.” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

„Utána jön az érdektelenség, láthatod, hogy elmész, és éppen az van ott, aki éppen érdekelt, akinek van valami szerepe és semmi több.” (Sváb közösség tagja)

Emellett megjelenik az a vélemény is, hogy akkor vesznek részt az ügyekben, ha

"fel lettek piszkálva" (Fő kezdeményező) vagy

"van egy rugó a csapatban" (Polgármester)

Vagyis a részvétel csak akkor működik, ha valakinek személyes érintettsége van a dologban, illetve ha egy vezető személyiség (opinion leader) irányítja a

folyamatokat. A személyes érintettség itt ugyanúgy megjelenik tehát, mint a népszavazás esetében.

„Nem érdekel, engem majd akkor érdekel, ha teljesen személyesen, közvetlenül érintett leszek a dologban és akkor rettenetesen fel leszek háborodva, de addig úgy nem nagyon érdekel a dolog.” (Fő kezdeményező)

Mondta egyikük általában a helyi közügyek iránti érdeklődésről.

„azt szoktam mondani, hogy diktatórikus demokrácia működik. Mindig kell valaki, aki a maga habitusával a rugó a csapatban. Ha jó a rugó, akkor működik, és sokkal jobban működik, mint én gondoltam.” (Polgármester)

„úgy gondolom, ha végképp rábízzák az emberekre a döntést, és nincs személyes buzdítás, meg stb., akkor azt hiszem, még ennyien sem mentek volna el.” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

Ezekből a megnyilvánulásokból az látható, hogy a részvételi folyamat azért indulhatott el és lehetett eredményes, mert egy vezető személyiség irányította a folyamatokat, akinek ehhez megvolt a személyes elköteleződése, és az embereket személyes buzdítással motiválta. Ez a vélemény a népszavazással kapcsolatban is hangsúlyos volt. Általában a demokráciáról is azt emelték ki azonban, hogy **az emberek nem akarnak maguktól, önként részt venni és dönteni, csak akkor, ha erre személyes ráhatással buzdítják őket, amihez szükséges egy személy vagy csoport egyéni érdekeltisége és motiváltsága.** Vagyis az általános érdektelenségből a lakosok csak akkor mozdulnak ki, ha személyes érdekük fűződik hozzá, vagy valaki más, akinek elfogadják szavát, személyes érdekből erre biztatja őket.

Az egyéni érdekek és a közérdek viszonyáról is többen beszéltek. A közérdek a képviselettel és a tanulási folyamattal kapcsolatosan is felmerült. A közérdeket a hulladéklerakó ügyében sokan úgy fogalmazták meg, hogy az az illegális lerakás megszüntetése. Az egyéni érdekek pedig a hulladékgyűjtő pontok elkerülése. Ezt a két érdeket sokan ütközni látták egymással.

„Én úgy hiszem, hogy az embereknek is az az érdekük, hogy az illegális lerakók megszűnjenek. Azt gondolom, hogy mindenkinek zavaró, ha az út mellett a szemetet látja, meg mindenhol a szemétkupacok vannak. Én úgy hiszem, hogy nekik is jó lenne, ha lenne egy olyan hely ahová rakhatnák és azt az önkormányzat, az önkormányzat költségén, az önkormányzat gépével elszállítaná és nekik is megoldódna a problémájuk.” (Jegyző)

„Mindenki kedvére nem lehet tenni, mindig lesz és volt, mindig van akinek az érdekeit sérti, vagy úgy gondolja, hogy sérti.” (Közmeghallgatásra járó házaspár)

„Én elhiszem, hogy nem kellemes látvány, de hát más is van, nem csak én vagyok. Azért az egy közös dolog, és az egy üres rész. Az, hogy lesz itt ilyen legalább be lesz kerítve.” (Közmeghallgatásra járó házaspár)

„Nem tudom, hogy egy ember vagy egy közösség érdekeit kell-e nézni. (...) Mert az, hogy most rakunk-e hulladéklerakót oda a falu központjába, oda a M. néni mellé, csak azt az embert érdekli, aki ott lakik mellette meg érdekli a családot. A többit, ahogy az illegális lerakót nem látom, nem érdekli őket.” (Fő kezdeményező)

A képviselőt kapcsán is előkerült az egyéni érdekek képviselése, hogy vajon a képviselőtestületnek ilyen esetben, amikor a „köz” érdeke és az egyén érdeke ütközik egymással, kit kell képviselnie.

„De mi elmondtuk, hogy ez nem így van, mert mi elsősorban a falut képviseljük, és másodsorban őt képviseljük. Nekünk a többség számít.” (Polgármester)

A demokrácia **tanulási** folyamatát sokan említették. Több hasonlat is megjelent ezzel kapcsolatban. Az egyik a polgármester hasonlata Mózesrel, amely többször visszatért a beszélgetés során.

„Van egy nagyon jó példám, ezt egy oktatómtól hallottam. Tudja, hogy Egyiptomból a zsidókat hány év alatt vezette ki Mózes? Tudja, hogy Egyiptom és Izrael milyen messze van egymástól? 1500 km, ha naponta mennek 20 km-t, akkor két év alatt odaérnek. 40 évig vándoroltak a pusztában. Meg kellett változniuk, a rabszolgasorsból kijött embereknek kellett egy generációváltás, meg kellett tanulniuk, hogyan tudnak majd az új hazában élni. Ezt nem tudják a páriák sem szerintem.” (Polgármester)

Az interjúalanyok a demokrácia tanulási folyamatát Pári önállóvá válásával és a szomszéd várostól való önállósodással kötötték össze. Ahogy fogalmaztak, meg kellett tanulniuk.

„Ugye mi most 6 éve, hogy szétváltunk és azt tanulni kell azt hiszem. A falunak is, mindenkinek, az idősnek, a fiatalnak, hogy megszokták azt, hogy itt huszon-, harminc évig nem csinálnak semmit, magunkra vagyunk utalva, mindenki úgy csinálja, ahogy akarja, nem törődik velünk senki. És ezt meg kell tanulni az időseknek, meg a fiataloknak is, hogy itt valami készül. De ha ők tesznek valamit,

akkor annak ellenében nekünk is kellene valamit mellé tenni, hogy nemcsak elvárni ugyanúgy, mint idáig vártuk a sült galambot, mert most tényleg a magunk urai vagyunk.” (Közmeghallgatásra járó házaspár)

Emellett a tanulási folyamatra egy másik példa is felmerült, ami több beszélgető-alanynál meg jelent, ez pedig az égetési rendelet. Ez a hulladékos tanulási attitűddel is kapcsolatos, ahol a lerakópontok működésétől várják a tanulási folyamat megindulását. Az égetési rendelet, amivel többen példálóztak, a közérdek érvényesítését jelképezi. Eszerint a közérdek az, hogy ne égessenek folyton a faluban. Emellett minden lakónak egyéni érdeke, hogy elégesse, amit szokott. A rendelet szabályozta az égetést, amellyel az egyén mozgásterét szűkítették a közérdek érvényesülése érdekében. Ennek elfogadottsága is lassan, egy tanulási folyamat eredményeként alakult ki, amikor belátták, hogy ez valóban a köz érdekeit szolgálja.

„Például volt egy tűzgyújtási rendelet. Hoztunk egy rendeletet, ami először úgy volt, hogy minden hónapban egyszer, kedden lehetett tüzet rakni. Az is egy olyan dolog volt, hogy megrökönyödött a nép, az egy kis településen megszokott volt, hogy összegyűlt egy kis szemét, kiviszem az udvarra és meggyújtom. Úgy néztünk ki, mint egy indián falu, egyfolytában füst volt, jöttek a németek, vendégek, vagy a külföldiek és azt nézték, hogy mindenhol füst van, nem lehetett kitergegni ruhát, mert a szomszéd biztos befüstölte, és akkor füstszagú volt az embernek az inge. Ott is először felháborodtak, hogy mi az, hogy nem lehet tüzet rakni. Aztán saját tapasztalatukon rájöttünk, hogy egy hónapban egy nap az kevés, jó, akkor legyen minden kedden. Persze akkor is megállapítottak az utcán, hogy lehet ilyen hülyeséget kitalálni, egy faluban még azt is megtiltják, hogy az ember tüzeljen? Aztán tényleg kaptunk érte elég sokat, aztán eltelt egy félév tökéletesen beállt a rend. Nem mondom, hogy egyszer-kétszer nem fordul elő, néha ki kell küldeni egy kis figyelmeztetést vagy bírságot, de azóta mindenki ketten tüzel. Igaz, hogy nem úgy értelmezik, hogy kedden lehet, hanem hogy kedden kötelező. ((nevetés)) De legalább máskor nem füstölnek. Azért mondom, hogy ez nehéz dolog. Én mondjam meg egy hetven éves bácsinak, aki hatvan éve minden nap tüzet rak, hogy ő nem tüzelhet holnap, hanem csak kedden. Végül is belenyugodtak, így lesznek ezzel a hátsó támadásokkal a hulladéklerakóval kapcsolatban is.” (Képviselőtestület egyik tagja)

Ez a példa a képviseletiség problémáit és a demokrácia tanulási folyamatát egyaránt megragadja.

A képviseleti és a **részvételi demokrácia** összehasonlítása is több helyen megjelenik. Több interjúban megjelent az a vélemény, hogy a lakosokat közvetlenül érintő kérdésekben ne a képviselőtestület döntsön (négy-öt ember), hanem a lakosoknak is legyen beleszólási joguk a döntésekbe.

„Talán az a négy képviselő és a polgármester, az az öt képviselő képvisel egy egész települést nem biztos, hogy mindenre gondolva tud dönteni.” (Jegyző)

Ezekben az idézetekben is a részvétel csak a véleménynyilvánítás szintjén jelenik meg azonban. A döntés és véleménynyilvánítás közti ellentmondással ugyanúgy találkozhatunk, mint a népszavazás kapcsán is (lásd 6.3.2 fejezet).

„Mert akkor azt gondoltam, hogy végre nem az a négy ember mondja a magáét, mert négy ember ellen egészen mást és a két csapat harcol egymással úgymond, hanem azok akiknek „nincs így közvetlen közük”, de mégis csak nekik van igazán közük, akkor ők is elmondhatják legalább a szavazatukkal, amit gondolnak az egészről. Aztán az más kérdés, hogy nem feltétlenül élnek az emberek ezzel a lehetőséggel.” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

„Úgy gondolom, hogy ne négy ember szavazzon mindenki életéről. Ez így sokkal igazságosabb, hogy mindenki elmondhatta a véleményét. Ez egy olyan dolog, hogy megépül, ott lesz nem olyan, amit holnapután lebontok. Ezért szerintem erről jó, ha tud a nép erről és elmondhatja a véleményét, és hogy mit szeretne.” (Önkormányzati alkalmazott)

A döntéshozatalban való részvétellel kapcsolatosan általában is elhangzott az, ami a közmeghallgatások kapcsán már felmerült a cigány kisebbség részvételét illetően, miszerint nem vesznek részt a falu ügyeiben.

„El kell menni és hangot kell adni a véleményeknek, és a cigány azért olyan, hogy jó, elmegyek, aztán hú ... aztán nem muszáj. Igen, ők ilyenek a falu más egyéb ügyeiben is, nemigen vesznek részt a dolgok eldöntésében” (Egyik kezdeményező)

6.6 Döntés értékelése

A döntés lakossági megítélésével kapcsolatosan a következő két kutatási kérdésre kerestem válaszokat

1. A közösség tagjai utólag elégedettek-e a döntések eredményével?
2. Hogyan befolyásolta a népszavazás eredménye a döntést?

A kibontakozó elméletben mindezen kérdések megválaszolása mellett más témakörök is megjelentek. A 17. ábra mutatja be a döntéssel kapcsolatos kódok rendszerét. Az interjúszövegekből egyrészt a döntéshozatal folyamatával kapcsolatos kategória és az elfogadottságot körülíró kategória emelkedett ki.

17. ábra A döntést értékelő kódok rendszere az interjúkban



A döntéshozatal folyamatával kapcsolatosan felmerült, hogy hogyan zajlott a területkiválasztás, milyen döntési alternatívák léteztek, és ezeket hogyan mérlegelték, hogyan zajlott a döntéshozatal, és a végső döntést ki hozta meg. A döntés időzítésével kapcsolatosan merült fel az „utólagosság”, amiről a környezeti döntések szakirodalma ugyancsak említést tesz. A döntés értékelésében megjelent a kompromisszum fogalma, amellyel néhányan jellemezték a döntést, de ez alatt a kód alatt megjelenő eltérő vélemények sok ellentmondást tartalmaztak. A döntés elfogadottsága összefüggésben a kompromisszummal szintén ellentmondásos volt és a népszavazás eredményének értékelése is, amely természetesen meghatározta azt is, mit gondolnak a népszavazás eredményének döntésre gyakorolt hatásáról is.

A döntéshozatali folyamat értékelésében megjelenik a területkiválasztás szempontja, melyet a legtöbben logikusnak és ésszerűnek nyilvánítanak.

„Megkérdeztem tőle, nagyon ésszerű az indoka egyébként. Ez a kettő önkormányzati telek van falun belül. Nagyon jó az is, amit mondott, mert tulajdonképpen ezek az illegális lerakóhelyek, tehát akik kihordják a faluból a szemetet, ezek átmennek ez előtt a két hely előtt, és ha már odateszünk nekik a közelbe, akkor nyilván már nem viszik ki a faluból és maximálisan igaza van.” (Fő kezdeményező)

Az alternatívák létezését és értékelését azonban eltérően ítélik meg a résztvevők. Az aláírásgyűjtők által javasolt alternatívákat (falun kívül történő elhelyezés) a képviselőtestület mérlegelte, de nem illeszkedett az eredeti koncepcióba (könnyű megközelíthetőség) és tulajdonviszonyai sem rendezettek, ezért elvetették. A másik oldalról a kezdeményezők semmilyen formában nem találták elfogadhatónak az önkormányzat javaslatait. Az alternatívák közös megvitatására egyetlen fórumon sem került sor, bár négy szemközti egyeztetés a Polgármester és a Fő kezdeményező között többször zajlott. Így alakult ki az a kétpólusú konfliktus, amely a népszavazáshoz vezetett. Mivel azonban más alternatíva nem került a döntési lehetőségek közé, a népszavazáson csak a létesítmények elvetéséről, vagy az eredeti tervek szerinti megvalósításáról lehetett dönteni. Így állt elő a szakirodalomból már jól ismert helyzet, hogy a bevonás a döntésbe már csak a döntési folyamat végén történik meg, amikor már nincsenek valódi döntési lehetőségek, alternatívák. Általában már kialakult tervekről kell dönteni (Lányi, 2001; Bela et al., 2003; Kiss, 2005).

Az interjúkban is megjelent, hogy a résztvevők a döntési lehetőséget utólagosnak minősítették, és egy már meghozott döntésként értékelték.

„annak idején ez is szóba jött, akkor miért nem indult semmi. Amikor ezt hat éve eldöntötték, vagy hány éve, amikor ezt eleve elkezdték. Mert erről volt szó és valószínű, hogy a falu előtt volt akkor is. Én ezt nem értem, hogy mitől akkor és ott pattant ki relatíve már későn egy kicsit, mert lehetett volna változtatni, hogy nem tegyék bele ezt rendezési tervbe, vagy másként.” (Sváb közösség tagja)

„Én azt gondolom, hogy érdemes lett volna már korábban beszélni erről, még amikor az akkori testület döntött. Azt furcsállottam, hogy miért nem tudott akkor róla a falu, mert nem tudtunk róla igazából, mert ez nem volt akkor nyilvánosságra hozva.” (Egyik kezdeményező)

Az utólagos döntéssel kapcsolatosan azonban egyértelmű volt, hogy a lakosok nem tudtak a létesítmények tervéről, vagyis a rendezési terv tartalma általában ismeretlen

volt előttük. Ehhez mérten a megoldási lehetőség egyféleképpen látszott körvonalazódni.

„... mi már hoztunk egy döntést, legyen, ne legyen, hova legyen és úgy gondoltuk, hogy legyen, ez csak úgy változtatható meg, ha erre tényleg valami legális olyan döntés van, hogy például népszavazás megszavazza, jó hát ne legyen, akkor nem lesz. Ha a településnek ez az akarata, akkor nem lesz.” (Képviselőtestület egyik tagja)

Az alternatívákról tehát már nem született eleve döntés, csak a teljes elvetésről. A döntéshozatali folyamat jellemzésében tehát az utólagosság az egyik meghatározó momentum, amely a lakossági bevonás terét is korlátozza.

A végső döntést azonban nem a népszavazás hozta meg, hiszen az érvénytelen lett. Ez összefüggésben áll azzal is, hogy a népszavazás eredményének milyen hatása volt a döntésre. A ki döntött kérdés a következő véleményekben jelent meg.

„... ők azok (*képviselők*), akik aztán figyelembe véve a népszavazást, mi lett az eredménye, meghozták azt a döntést” (Fő kezdeményező)

„Igazából a szavazással nem tudták eldönteni a kérdést, illetve eldöntötték, mert nem tudták ezzel a szavazással sem elérni azt, hogy ne épüljön meg.” (Képviselőtestület másik tagja)

„Itt a falu dönthetett részben, mert ugye részben a Polgármester döntött, de meg volt rá az esély.” (Önkormányzati alkalmazott)

A végső döntést tehát egyesek szerint a képviselőtestület hozta meg, mások szerint a polgármester. A népszavazás eredménye annyiban volt döntés, hogy a létesítmény elvetését nem tudták elérni, de azt néhányan elismerik, hogy részben a nép dönthetett, vagyis a döntésre hatással volt a népszavazás eredménye. Ez a két témakör szorosan összefügg egymással.

Ha megvizsgáljuk, hogy a népszavazás eredményének milyen hatást tulajdonítanak a testület végső döntésére, akkor azt láthatjuk, hogy nagyon ellentmondásosak a vélemények.

„Én azt gondolom, hogy ez egy plusz többlet ahhoz, hogy a testület úgy döntsön, ahogyan kell. (...) Ez egy plusz ráerősítés arra, hogy tényleg a lakosság érdekei legyenek képviselve.” (Jegyző)

Akik úgy érezték, hogy a népszavazásnak nem volt hatása a döntésre, azok nem is fogadták el a végső döntést: Ők nem tekintik kompromisszumnak sem.

„Mert ők azt mondták, hogy fogják nézni, hogy a falu hogyan szavazott. Hát, én legalábbis úgy gondolom, hogy nem nézték, hogy a falu hogyan szavazott, a falu többségének mi volt a véleménye. Legalábbis úgy gondolom, mert ők *(képviselőtestület)* azt szavazták, hogy épüljön meg. Szerintem nem nézték. (...)Sokan el voltak keseredve, hogy a falunak a véleményét nem vették figyelembe.”(Másik kezdeményező)

Ez a teljesen elutasító vélemény azonban egyetlen interjúalanynál jelent meg. Ebben az esetben pedig kételyeim merültek fel az interjúalany tájékozottságával kapcsolatban. Számomra a beszélgetés során úgy tűnt, hogy nincsen tökéletesen tisztában a végső döntés eredményével, és egymásnak ellentmondó állítások is elhangzottak. Így elképzelhetőnek tartom azt is, bár ez csak feltételezés, hogy nem ismerte a döntés végső eredményét, így a népszavazás hatását sem tudja ennek megfelelően értékelni.

Ezzel szemben többen vannak azok, akik úgy érezték, hogy a népszavazás végeredménye befolyásolta a döntést. Náluk az elfogadottság is megjelenik.

„ő kérte a véleményeket, változtatott a véleményén, nem hagyta figyelmen kívül.”
(Fő kezdeményező)

„Azért én úgy gondolom, hogy nem örülök a döntésnek, az ott lakók sem örülnek a döntésnek, de elfogadtam a döntést, mert ez lett az eredménye.” (Fő kezdeményező)

„Mindenképpen figyelembe veszi a polgármester az emberek véleményét. (...) Igen, figyelembe veszi, hogy a szavazatoknak a nagy része az amellel szól, hogy létesüljön, de ne ide. Én biztos vagyok benne, hogy ezt figyelembe fogja venni.”
(Egyik kezdeményező)

Láthatóan a népszavazás eredményének a legtöbben valamilyen hatását érzékelték a döntésre. Azt azonban, hogy ez a hatás milyen erős, és a döntés kompromisszumos megoldás lett-e, eltérően értékelték. A kompromisszum kifejezés több interjúban is megjelent, „kompromisszum”, „köztes megoldás”, „kompromisszumos megoldás”, „közös út”, „közös nevező” kifejezésekkel illették a döntést többen is. Ezek azok a szereplők, akik úgy érezték, hogy a döntésre hatással volt a népszavazás eredménye.

„... és akkor így jött a köztes megoldás, hogy nekik is jó legyen, meg a hivatalnak is. (...) Én úgy gondolom, hogy a Polgármester úgy döntött el ezt az egészet, hogy figyelembe vette azt, hogy sokan mentek el a népszavazásra. 223 nemmel, akik ott voltak, tenni kéne valamit, mert ez így tök igazságtalan lenne. Bocsi, megbukott, nem érdekel mire szavaztatok, így próbál szerintem egy köztes megoldást találni, hogy nekünk is muszáj megépíteni, nektek se jó, de valaminek lennie kell.” (Önkormányzati alkalmazott)

„Szerintem belenyugodtak az emberek, illetve kénytelenek elfogadni, még ha nem is tetszik.” (Önkormányzati alkalmazott)

„Én annak azért nagyon örültem, hogy egy kompromisszumos megoldás született (...) De nekem ez tetszett ez az ötlet, hogy mégse az van, hogy lenyomom a másik fél torkán egy az egyben úgymond az én akaratomat, hanem sikerült valami olyat kitalálni, ami még jó is lehet alapvetően.” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

„... azt is tudom, hogy sokan, akik nemlegesen szavaztak miután a kompromisszumot meghallották, azt mondták, hogy így már igen. Azért ez megint egy olyan megoldás volt, ami korábban nem merült fel, tehát vagy a teljes megvalósulás vagy a teljes elvetés között lehetett választani.” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

„... így döntöttek, figyelembe vették ennek a véleményét, meg ennek a véleményét és akkor próbáltak egy közös utat.” (Egyik kezdeményező)

„Tulajdonképpen nem lett egyikünknek sem igaza, mondhatnám úgyis, meg is épül, meg nem is. Megépül, de nem használjuk azt. Valahol olyan fél igazság, picit dőlt erre is, meg arra is, legalábbis így jött ki az egész akkor. ” (Képviselőtestület másik tagja)

„Én úgy gondolom, hogy az emberek nagy részének kompromisszum, csak nekik (Fő kezdeményező) nem az.” (Sváb közösség tagja)

Látható, hogy a kompromisszumos megoldást az interjúalanyok alapvetően elfogadottnak is tekintik. Más kérdés, hogy lehet-e úgy valódi kompromisszumot kialakítani, hogy a vita folyamatában az egyik szereplő (a lakosság) a kialakuló végeredményt már nem véleményezheti. A népszavazás ugyanis arról szólt, hogy ne épüljenek lerakók. A döntéshozók pedig végül azt a döntést hozták, hogy az egyik mindenképpen épüljön meg. A „köztes megoldás” kialakítása nem volt szükségszerű

következménye a népszavazásnak. Ez a képviselőtestület belátásán múlt. De úgy tűnik, hogy a döntés alapvetően elfogadottá vált a lakosok körében. Ezzel ellentétes véleményt egyetlen esetben tapasztaltam csak:

„Majd meglátjuk, ha szükséges továbblépünk, nem hagyjuk ennyiben, nem fogjuk ennyiben hagyni.” (Egyik kezdeményező)

Ebben az esetben is azonban az volt a benyomásom, hogy a végső döntésről nincsenek pontos információi az interjúalanyaknak, hiszen többször úgy beszélt a létesítésről, mintha még folyamatban levő ügyről lenne szó, és nem eldöntött kérdésről.

A döntés kompromisszumos voltát és az elfogadottságát azonban vannak, akik megkérdőjelezték. A döntésre gyakorolt hatását is gyengének nevezte az interjúalany.

„Ha te ezt nekem följánlod és én ezt nem fogadom el, és még mindig megyek utána és még mindig az ilyen, olyan szakhatóságoknál kereskedek, akkor kompromisszumot kötött ő?! (...) Ez a bármi áron is, akkor is csak az én igazamat hajtani és nem óhajtok semmilyen szinten kompromisszumot kötni ...” (Sváb közösség tagja)

„Azt teljesen én sem értem, bocsánat, ha már egyszer kikérem a véleményedet, akkor miért nem számít jobban. Miért nem számít jobban?!” (Sváb közösség tagja)

A döntéshozók oldaláról az látszik, hogy a népszavazás eszköze biztosította, hogy a lakossági vélemények megjelenjenek a döntésben. A véleménynyilvánítás más formáinak (aláírásgyűjtés, közmeghallgatás, személyes kapcsolattartás) hatása nem jelent meg a döntésben. Ennek okaként ezeknek a részvételi formáknak a torzító hatását nevezték meg, a befolyásolást, az egyéni érdekek megjelenésében látták, illetve a közmeghallgatás esetén a véleménynyilvánítók szűk körét. A népszavazás értékelésében azonban az egyéni érdekek és a befolyásolás ugyanúgy megjelent.

„Tehát az, hogy népszavazás lett és hogy ilyen eredménye volt, az vezette rá a testületet, hogy módosítsa a terveit?

Valószínű igen.

Az aláírásgyűjtés, az még nem hatott rátok?

Annyira az nem, arra azt mondom, hogy Nem annyira jó ötlet, végig kéne gondolni, nyilván beszéltünk róla többször szóba jött, többször beszéltünk vele. Szoktunk ilyen dolgokról beszélgetni, a megoldás nem volt még meg korábban a népszavazás előtt, mi legyen. Azt én jónak találtam, hogy az ott megvan és nincs használva.

Az aláírásgyűjtést nem érezted elég erős nyomásnak, hogy ez az emberek véleménye lenne. Az emberek véleménye volt már?

Nem igazán az. Főleg azért, mert tudta az ember, hogy nem úgy mentek a dolgok, ahogy kellett volna. Szerintem ez volt az oka, hogy nem volt hatással az emberre.

És a népszavazás eredménye az miért volt más hatással?

Mert akik elmentek, annak a nagy százaléka az ellenünk szavazott. Azért az egy kicsit elgondolkodtató. Most nyilván azok mentek el, akiket ők megkerestek, de ez nem zavart, mert vette a fáradságot és eljött és hát, úgy szavazott, ahogy szavazott. Minimális % volt, aki mellette szavazott és a nagy % aki ellene.” (Képviselőtestület másik tagja)

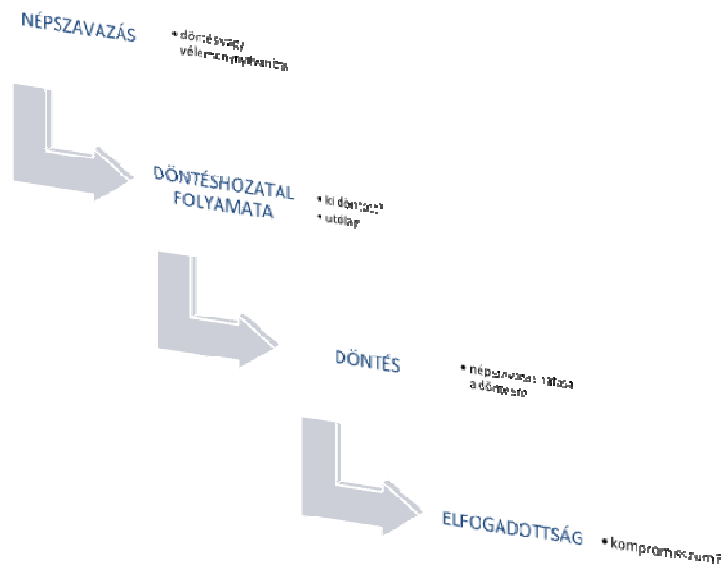
„Utána csönd és nyugalom, mert még azt kell mondjam, hogy ezzel a megoldással 100 %-ig mindenki elégedett volt. (...) a lakosságnak azt kell hogy mondjam a 99 %-a ebbe a megoldásba beletörődött, mert érzik, hogy probléma a szemét, hogy valamint kezdeni kell vele.” (Polgármester)

6.6.1.1 Összefoglalás

Az egyik vélemény szerint tehát a népszavazás hatással van a döntésre, de csak formálja azt, a lakosság akarata egy az egyben nem érvényesül. Ez abban is megnyilvánult már a korábbi fejezetekben, hogy a népszavazást nem mint döntési lehetőséget, hanem véleménynyilvánítási formát értékelték. Ez ugyanúgy megfogalmazódik lakosság és a döntéshozók részéről is.

Láthatóan nagyon szoros az összefüggés a négy tényező között, hogy a résztvevők szerint ki hozta meg a döntést, a népszavazás eredményének milyen hatást tulajdonítanak a döntésre, azt mennyire tartják kompromisszumnak és ezek mind meghatározzák a döntés elfogadottságának megítélését is. Ezt az összefüggésrendszert mutatja be a 18. ábra.

18. ábra A népszavazás és a döntés összefüggései a résztvevők véleménye alapján



Az eredményekből tehát az látszik, hogy a lakosok valódi döntési hatalommal nem rendelkeztek a népszavazás kapcsán saját megítélésük szerint.

- Egyrészt a lakosok maguk is csak véleménynyilvánítási formának tekintik a népszavazást és nem körvonalazódik annak az igénye, hogy a döntést teljes mértékben ők hozhassák meg, hanem csak befolyásolni szeretnék azt azzal, hogy kinyilvánítják a véleményüket.
- A döntéshozók fontosnak tartják a lakosok véleményét, de csak egy hivatalos, törvényben rögzített következményekkel járó részvételi forma tudja biztosítani, hogy megváltoztassák a döntésüket.
- Egy már meghozott döntés utólagos véleményezéséről volt szó, ahol valódi alternatívák között már nem lehetett választani csak a teljes elvetésről vagy megvalósításról. Az alternatívák megvitatására nem volt megfelelő fórum.
- A népszavazás ugyan érvénytelen volt, de hatását a döntésre a résztvevők legnagyobb része elismerte. A döntéssel kapcsolatban a kompromisszum fogalma is felmerült, de ezzel kapcsolatban nincsen teljes egyetértés, bár kétségtelen, hogy a népszavazás két pólusa közötti „köztes megoldás” született.
- Mivel a népszavazás eredménye hatással volt a döntésre, így a döntés elfogadottságát szinte mindenki elismerte a lakosság és a döntéshozók részéről is.

Bár a népszavazás nem jelentett valódi döntési hatalmat a lakosok számára a döntés befolyásolására azonban alkalmas eszköznek bizonyult, hiszen azt mindenki elismerte, hogy hatása volt a döntésre. Ennek ellenére többen feleslegesnek nevezték a népszavazást, és idő- és pénzpocsékolásnak minősítették. Azok nevezték feleslegesnek a népszavazást, akik szerint ennek semmilyen hatása nem volt a döntésre (Másik kezdeményező), illetve aki szerint nem volt ez olyan horderejű dolog, hogy erről népszavazást kelljen tartani, mert csak egyéni érdekek mentén szerveződött az ellenállás (Közmeghallgatásra járó házaspár).

„... hiába mentek fel az emberek, én szerintem ez a falunak csak ez a népszavazás is egy pénzkidobás volt.” (Másik kezdeményező)

„Ostobaság volt. Igen. Jól csinálták, hogy ennyi embert meg tudtak mozgatni, csak jobb lett volna értelmesebb dolgokra összefogni a falunak.” (Közmeghallgatásra járó házaspár)

Az azonban a döntéshozói oldalról nyilvánvalóan kiderült, hogy szükséges volt a népszavazás ahhoz, hogy a döntésüket érdemben befolyásolja. Erre a többi véleménynyilvánítási eszköz nem volt alkalmas (aláírásgyűjtés, közmeghallgatás, személyes kapcsolattartás). Ezek hatása a döntésekre elenyésző.

Érdekes kérdés azonban, hogy sem a Polgármester, sem pedig a Fő kezdeményező nem tartotta fontosnak a népszavazást, és mindketten hasonló véleményen voltak azzal kapcsolatban, hogy annak hivatalos eljárásrendje és költségei feleslegessé teszik az alkalmazását. Ugyanakkor mindketten egy olyan nem hivatalos szavazás eredményére bíznák magukat, melyet a közmeghallgatáson, vagy valamilyen hivatalosan meghirdetett módon bonyolítanak le.

„Legközelebb úgy csinálnám meg – ha olyan kérdésről van szó, ahol nem fontos az hogy megfelelő mindenféle hivatalos forma – akkor megcsináljuk a népszavazást, kvázi népszavazást magunknak. Leginkább egy közvélemény-kutatásszerű, gyere el, ott a cetli, vegyél egy egyet, x-jél egyet és ott az urna, dobd be, hogy lássuk hogy mi a véleményed, ennek nincs költsége.” (Polgármester)

„én nem szerettem volna népszavazást. Én úgy gondolom, hogy falun belül ezt népszavazás kiírása nélkül is meg lehetne oldani, ha úgymond csinálnánk egy mutyi szavazást cetlin kiküldeni az embereknek, hogy pontpontpont, szavazás, gyertek el, és ebből megtudjuk” (Fő kezdeményező)

Az eredmények ismeretében azonban szerintem kérdéses, hogy a lakossági részvétel milyen arányú lenne, és a döntéshozókra bírna-e akkora hatással ezek eredménye, mint a hivatalos népszavazásé.

6.7 A kérdés megfogalmazása

Szakirodalmi előzmények (Szántó, 2008c) azt mutatják, hogy a népszavazási kérdés megfogalmazásával és a népszavazás időpontjának megválasztásával a részvételi arány és a válaszok iránya nagyban befolyásolható.

A hulladékgyűjtő pontok esetében több interjú során elhangzott, hogy az egyik pont helyszínével nem értenek egyet, de alapvetően jó ötletnek tartják a létesítményeket. Még a vezető tisztségviselők közül is akadt olyan, aki elismerte, hogy az egyik helyszín kiválasztását nem tartotta szerencsésnek. Mindezek a vélemények azonban nem tükröződtek a népszavazás eredményében, mivel a kérdés így hangzott:

„Egyetért-e azzal, hogy Pári belterületén ideiglenes hulladéklerakó pont épüljön?”

A kérdés megfogalmazását érdemes alaposabban megvizsgálnunk. Fogalmi keveredés tapasztalható abban, hogy a népszavazási kérdésben „ideiglenes hulladéklerakó pont” szerepelt, míg a rendezési tervben „kommunális hulladékgyűjtő pont”. A hulladéklerakó pont igen félrevezető megfogalmazás, mivel a hulladékoknak csak átmeneti tárolása történik a pontban, és nem azok ártalmatlanítását szolgáló lerakása.

A rendezési tervben két hulladékgyűjtő pont szerepel, az egyik a Kis utcában, a másik pedig a Nagy utcában. A történet elmesélésekor a legtöbben a Kis utcai (Újváros utcai) pontot nevezték „konfliktusosnak”. Ez indokolta volna, hogy két külön kérdésben kérdezzék meg a szavazókat a két hulladékgyűjtő pontról. Ezáltal összemosódnak a vélemények a két pont támogatottságáról. Az interjúkban azonban markánsan eltérő vélemények hangzottak el a két létesítményről.

„Amikor a lányok eljöttek, akkor én mondtam, hogy tulajdonképpen, ha én nézem ezt a két lerakó pontot, akkor bármennyire csúnyán hangzik, de nekem csak egyikkel van bajom. Bent van a falu kellős közepén, nem a kellős közepén, de központi helyén, vagy hogy mondjam.” (Nemzetiségi önkormányzati képviselő)

A népszavazási kérdés azonban nem különböztette meg a két pontot egymástól, ezáltal a népszavazás eredménye nem ad támpontot a döntéshozóknak abban, hogy a későbbi döntésük milyen támogatottsága lehet. A kérdés megfogalmazása ugyanakkor azt is tükrözi, hogy az aláírásgyűjtés és a népszavazás kezdeményezői a létesítmények létezését semmilyen formában nem kívánják elfogadni.

Szerintem elég nagy tanulság, hogyha két kérdést tettek volna fel a két hulladékgyűjtő pontról, akkor, több félreértés és konfliktus elkerülhető lett volna. A kompromisszum és az elfogadottság is könnyebben tisztázható lenne, ha két külön kérdéstről folyt volna a vita. Akkor lettek volna valós alternatívák a létező keretek között is. Így megint a jól ismert szituáció állt fenn, hogy már eldöntött kérdéstről utólag szavaznak.

7. Következtetések

A szakirodalmi áttekintésben láthattuk, hogy a részvételi irodalom elméletében a méltányosság és a kompetencia voltak a két legfontosabb értékelési kritérium a részvételi folyamatok esetében (Webler, 1995). A kompetencia, ami a döntéshozatalhoz szükséges tudás megszerzése és a döntéshozatal képessége, az elemzett esettanulmányban nem jelent meg. A részvételi folyamatban résztvevők egyáltalán nem említették a kompetencia szükségességét a döntéshozatalhoz. Sőt, a beszélgetések során a téma nem is került bele a beszélgetés folyamatába. Egyetlen interjúalany esetében sikerült a kompetenciával kapcsolatos véleményét megtudni (Önkormányzati alkalmazott). Ez az egyetlen vélemény is azt tükrözte, hogy nem is tartotta relevánsnak a kérdésfeltevést sem.

A kutatás egyik fontos eredményének tekinthető tehát, hogy a szakirodalommal ellentétben a vizsgált esettanulmányban a résztvevők számára a kompetencia témája egyáltalán nem merült fel, mint a részvételi folyamatok értékelésének szempontja.

A **méltányosság**, amely a Webler (1995) elméletének másik metakritériuma azonban fontos összetevője az esetnek. A méltányosság szempontjai a hátrányos helyzetű csoportok részvételi folyamatokban való megjelenését befolyásolták, amely az elemzés során kiemelkedőnek bizonyult. A hátrányos helyzetű csoportok részvétele alapján a különböző részvételi eszközök egészen eltérő képet mutatnak. Egyértelműen látszik, hogy a népszavazás a mindkét megjelenő hátrányos helyzetű csoport (öregék és cigányok) számára egyenlő mértékben biztosítja a részvételt. A közmeghallgatáson (bár a vélemények torzítanak) úgy látszott, ezek a csoportok nem vesznek részt, bár a romák esetén ezt a résztvevő megfigyelés részben cáfolta. A személyes kapcsolattartás pedig, amelyet a résztvevők a leghatékonyabbnak és nagyon fontosnak tartottak, a legkevésbé sem méltányos, hiszen ebből a romák teljes mértékben kimaradnak. A népszavazás esetében tehát a méltányosság, vagyis hogy „mindenki részt vehet” fontos, az érintettek által elvárt értékelési szempont.

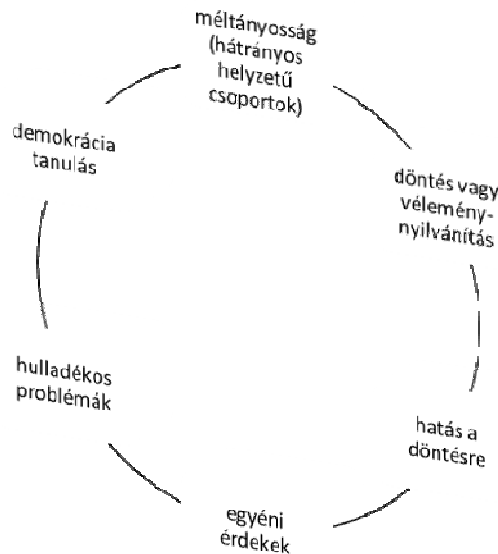
A hatalmi helyzetek megjelenése a közmeghallgatáson általában a szakirodalomhoz hasonló. A döntéshozók számára a vitában elhangzó érvek, a lakosok véleménye érdemben nem épül be a döntéshozatal folyamatába, ennek érdemi fóruma nincsen. Erről a közmeghallgatási jegyzőkönyvek is tanúskodnak. Az egyes szóhasználatok, mint a „nevelés”, „diktatórikus demokrácia” is ezt a paternalista szemléletet erősítik.

A népszavazással kapcsolatosan legszembetűnőbb sajátossága a vizsgált esetnek a kezdeményezők személyes érdekeltisége. Az egyéni érdekek megjelenése a részvételi folyamatban meghatározta a népszavazás értékelését. A legfontosabb szempont a résztvevők értékelésében a kezdeményezés személyes jellege.

A hulladékos problémák közül az infrastrukturális hiányosságokra és a viselkedési problémákra hívták fel a figyelmet. Érdekes következtetés, hogy a hulladékos problémák megoldási lehetőségeként a tervezett létesítményeket tekintették szinte kizárólagos eszköznek, emellett érdemi alternatívaként csak a bírságolás jelent meg. Mindkét megoldási lehetőség azonban jelentős ellenállásba ütközik, mint azt a szavazás is bizonyítja.

Én azonban sokkal fontosabbnak látom a társadalmi párbeszéd kialakítását ezekről a problémákról. A lakosok tájékoztatatlansága és az infrastruktúra hiánya együttesen a problémák és az ezzel kapcsolatos társadalmi konfliktusok fokozódását vetítheti előre (Petts, 2001).

19. ábra A kutatás eredményeinek legfontosabb elemei



Az elemzés egyik legfontosabb tanulsága számomra, hogy a résztvevők alapvetően alacsonyabbra értékelik a részvételi eszközöket, mint azt a szakirodalom alapján a 3.5.3 és a 3.5.4. fejezetben láthattuk. A magyarországi tapasztalatok értékelésében a közmeghallgatást a konzultáció, a népszavazást pedig az átadott döntési hatalom szintjének feleltettük meg Arstein (1969) részvételi létráján. Az esettanulmány elemzése során azonban az látszik körvonalazódni, hogy a résztvevők a közmeghallgatásnak a tájékoztatási, míg a népszavazásnak a véleménynyilvánítási funkcióját hangsúlyozzák.

A döntési lehetőséget a résztvevők kevésbé keresték az eset kapcsán, mint a véleménynyilvánítás lehetőségét. Az arsteini létrán tehát a konzultáció és a kommunikáció fokozatait igyekeztek megcélózni. Számomra ez felveti azt a kérdést, hogy vajon miért nem akartak valójában dönteni az ügyben. Bár ezt szóban többen is megfogalmazták, mégis a véleménynyilvánításé volt a fontosabb szerep. Véleményem szerint a demokrácia tanulásában még nem másztuk meg azt a bizonyos létrát. Még nem tartjuk igazán fontosnak azt, hogy a minket érintő kérdésekben valódi döntési lehetőséggel rendelkezünk. Talán a demokráciának még nem értük el azt a szintjét, amikor már azt is fontosnak tartjuk, hogy a környezeti kérdésekben tájékozottan és kompetenciával tudjunk dönteni. És még mindig csak

utólag döntünk, félinformációk alapján, olyan kérdésekben, amelyek a hulladékgazdálkodás prioritási sorrendjében csupán legalul szerepelnek.

8. Irodalomjegyzék

Antal A. (2009): A környezeti demokrácia elmélete és gyakorlata. Politikatudományi Szemle, Vol. 18, No. 4, pp. 82–101.

Arias-Maldonado, M. (2007): An imaginary solution? The green defence of deliberative democracy. Environmental Values, Vol. 16, No. 2, pp. 233-252.

Arnstein, S. (1969): A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, No.4, pp. 216-224.

Babbie, E. R. (2003): A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Balassi Kiadó, Budapest.

Baranyi R. – Dollmayer P. – Fodor M. – Kiss G. – Ottó K. – Pál C. – Szabó G.(2004): Közösségi részvétel a hulladékgazdálkodási döntéshozatalban. EMLA Alapítvány Budapest.

Barbier, E. B. (1987): The concept of sustainable economic development. Environmental Conservation; Vol. 14, Issue 2, pp. 101.

Beierle, T.C. – Cayford, J. (2001): Evaluating Dispute Resolution as an Approach to Public Participation. Resources for the Future, Discussion Paper 01–40.

Beierle, T.C. – Cayford, J. (2002): Democracy in practice: public participation in environmental decisions. Washington, DC : Resources for the Future.

Beierle, T.C. – Konisky, D.M. (2000): Values, conflict, and trust in participatory environmental planning. Journal of Analysis and Management, Vol 19, No 4, pp.587-602.

Beierle, T.C. (1999): Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions. Policy Studies Review, Vol 16, issue 3-4, pp.75-103.

Beierle, T.C. (2002): The quality of stakeholder-based decisions. Risk Analysis, Vol 22, No 4, pp.739-749.

Bela, Gy. – Pataki, Gy. – Valené Kelemen, Á. (2003): Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Környezettudományi Intézet tanulmányai, 20. szám.

Biggs, S. (1989): Resource-poor farmer participation in research: a synthesis of experiences from nine national agricultural research systems. OFCOR Comparative Study Paper, vol. 3. International Service for National Agricultural Research, The Hague.

Boda Zs. – Jávorski B.(2011): Keresem és kínálom: Társadalmi részvétel a környezetpolitikában intézményi nézőpontból. In: Pataki Gy. – Fabók V. – Balázs B. szerk.: Bölcs laikusok. Környezet, részvétel, demokrácia Magyarországon. Alinea Kiadó – Védegylet – ESSRG, Budapest. Budapest, pp. 89-131.

Bodorkós, B. (2010): Társadalmi részvétel a fenntartható vidékfejlesztésben: a részvételi akciókutatás lehetőségei. Doktori értekezés. Szent István Egyetem, Gödöllő.

Bogdanor, V. szerk. (2001) Politikatudományi enciklopédia. Osiris Kiadó, Budapest.

Bordács I. (2002): Emlékezés, aranyzinór, te vezess! A Felvidékről 1947-ben áttelepített családom története. Kecskés László Társaság, Komárom.

Brulle, R. J. (2002): Habermas és a zöld politikai gondolkodás: két út találkozása. In: Sheiring G. – Jávorski B. szerk.: Oikosz és polisz. Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény. L'Harmattan, Budapest, 2009, pp. 116-136.

Charmaz, K.(2006): Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis, SAGE.

Chess, C. – Purcell, K.(1999): Public participation and the environment: do we know what works? Environmental Science & Technology Vol. 33, No. 16, pp. 2685-2692.

Chilvers, J. (2010): Sustainable participation? Mapping out and reflecting 188nt he field of public dialogue on science and technology, Harwell: Sciencewise Expert Resource Centre.

Coffey, A. – Holbrook, B. – Atkinson, P. (1996): 'Qualitative Data Analysis: Technologies and Representations', *Sociological Research Online*, vol. 1, no. 1, <http://www.socresonline.org.uk/1/1/4.html>. letöltve 2013. 02.22.

Csutora, M. (2003): Közgazdasági megfontolások a hulladékgazdálkodásban. In: Zimler, T. szerk.: *Hulladékgazdálkodás*, Tertia Kiadó, Budapest.

DeSario, J. – Langton, S. eds.(1987): *Citizen Participation in Public Decision Making*. New York: Greenwood Press.

Dietz, T. – Stern, P. C. (1998): Science, values, and biodiversity. *Bioscience*, Vol. 18, No. 6, pp. 441-444.

Dryzek, J.S. (1996): Politikai és ökológiai kommunikáció. In: Sheiring G. – Jávör B. szerk.: *Oikosz és polisz. Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény*. L'Harmattan, Budapest, 2009, pp. 581-599.

English, M. R. – Gibson, A. K. – Feldman D. L. – Tonn B. E. (1993): Stakeholder involvement: open processes for reaching decisions about the future uses of contaminated sites. *Waste Management Research and Education Institute*. University of Tennessee, Knoxville.

F. Nagy Zs. – Fülöp S. – Móra V. (2002): A környezeti demokrácia megvalósulása Magyarországon. *Ökotárs Alapítvány*, Budapest, 43 p.

Faragó K. – Vári A. – Vecsenyi J. (1990): Csak ne az én kertembe! Konfliktus a dorogi veszélyes hulladékégető körül. *Magyar Közvéleménykutató Intézet*, Budapest, 124 p.

Faragó K. – Vári A. (2002): Kockázat. In: Zoltayné Paprika Z. szerk.: *Döntésemélet*. Alinea Kiadó, Budapest.

Felkai, G. (2001): A diskurzusetika és a demokratikus politikai eljárások eszménye. In: Jürgen Habermas a Kommunikatív etika. A demokratikus vitákban kiérlelődő konszenzus és társadalmi integráció politikai-filozófiai elmélete. *Új Mandátum*, Budapest.

Fiorino, D. J. (1990): Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms. *Science, Technology, & Human Values* Vol 15, No. 2, pp. 226-243.

Fleisher T. (1992): Cápa fogás a Dunán: a dunai vízlépcső esete. *Társadalomkutatás* 2-3.szám, pp. 28-47.

Funtowicz, S. O. – Ravetz, J. R. (1993): Science for the post-normal age. *Futures*, Vol. 25, No. 7, pp. 739–755.

Fülöp S. (2002): Környezetvédelmi demokrácia a gyakorlatban – Kézikönyv a közösségi részvételről környezetvédelmi és vízügyi hatóságok szakemberei részére. Közép- és Kelet-európai Regionális Környezetvédelmi Központ, Szentendre, 144 p.

Fülöp S. szerk. (2005): Környezeti demokrácia Magyarországon – A TAI módszertannal végzett második magyar környezeti demokrácia felmérés eredményei, EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest.

Geczi, E. (2007): Sustainability and public participation: toward an inclusive model of democracy. *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 29, No. 3, pp. 375–393.

Gelencsér K. (2003): Grounded Theory. *Szociológiai Szemle*, Vol. 13, No.1, pp. 143–154.

Gere Z. (2012): Községegyesítés és település egyesítés megszüntetés problémái. Esettanulmány: Pári község 1970 – 2011. Szakdolgozat, Általános Vállalkozási Főiskola.

Gladwin, T. N. – Kennelly, J. J. – Krause, T-S. (1995): Shifting paradigms for sustainable development: Implications for management theory and research. *The Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 4, pp. 874-907.

Glaser, B. G. – Strauss, A. L. (1967): *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago, Aldine.

Hartz-Karp, J. – Briand, M. K. (2009): Institutionalizing deliberative democracy. *Journal of Public Affairs*, Vol. 9 No 2, pp.125–141.

Héra G. – Ligeti Gy. (2006): Módszertan. Bevezetés a társadalmi jelenségek kutatásába. Osiris Kiadó, Budapest.

Hopwood, B. – Mellor, M. – O'Brien, G. (2005): Sustainable development: mapping different approaches. *Sustainable Development*, Vol.13, No. 1, pp. 38–52.

IUCN (1991): *Caring for the Earth. A Strategy for Sustainable Living*. Gland, Switzerland.

Johnson, D.B. (1999): *A közösségi döntések elmélete*. Osiris Kiadó, Budapest.

Kajner P. szerk. (2004): *A jövő nemzedékek képviselője jelentése IV. 2003. Védegylet*, Budapest.

Kemp, R. (1985): Planning, public hearings, and the politics of discourse. In: Forester, J. ed.: *Critical Theory and Public Life*, MIT Press, pp. 177-201.

Kerekes S. (2002a): Az EU-direktívák hatása az átmeneti gazdaságok környezeti infrastruktúra-fejlesztéseire. *Építési Piac* 36. évf. 11. szám, pp. 51-55.

Kerekes S. (2002b): Méretgazdaságossági és jóléti optimum a környezetvédelmi szolgáltatásokban. *Közgazdasági Szemle*, 49. évf. 11. szám, pp. 972-985.

Kerekes S. (2003): Az EU-direktívák hatása – Az átmeneti gazdaságok környezeti infrastruktúra-fejlesztései *Építési Piac* 37.évf. 6. szám, pp. 23-28.

Kindler, J. (1997): A környezeti kockázat elmélete és a kockázatok kezelése. In: Kerekes, S. – Kindler, J. szerk.: *A vállalati környezetmenedzsment elméleti alapjai*. Aula Kiadó, Budapest.

Király G. (2011): Másféppen dönteni. A részvétel igénye és esélyei Magyarországon. In: Pataki Gy. – Fabók V. – Balázs B. szerk.: *Bölcs laikusok. Környezet, részvétel, demokrácia Magyarországon*. Alinea Kiadó – Védegylet – ESSRG, Budapest, pp.11-34.

Kiss G. (2005): NIMBY vagy BANANA? Egy hulladékgazdálkodási beruházás társadalmi megítélése. *Átalakulási folyamatok Közép-Európában*, Évkönyv, SZE Győr, pp.445-455.

Kiss G. (2006): Civil szervezetek szerepe egy környezeti konfliktusban. Civil Szemle III. évf. 2. szám, pp.51-64.

Kiss K. (2005): A fenntarthatóság dimenziói és útvesztői. In: Kiss K. szerk.: A fenntartható fejlődés fogalmának hazai értelmezése és ágazati koncepciói. Budapesti Corvinus Egyetem, Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék, Budapest. Forrás: <http://kisskaroly.freeweb.hu/korny/ff-kotet.pdf>. letöltve 2012.02.24.

Köztisztasági Egyesülés (2010): A települési hulladék kezelésének jellemző költségviszonyai, a szolgáltatás gazdasági összefüggései a közszolgáltatók szemszögéből. Kézirat, Budapest.

Krueger, R. A. – Casey M. A. (2000): Focus Groups. A practical guide for applied research. 3rd edition. Sage Publication Inc.

KSH (2008): A magyarországi háztartások infokommunikációs (IKT-) eszközökkel való ellátottsága és az egyéni használat jellemzői, 2007. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

KSH (2011): Az IKT-eszközök és használatuk a háztartásokban, 2010. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Kucsera, Cs. (2008): Megalapozott elmélet: egy módszertan fejlődéstörténete. Szociológiai Szemle Vol. 18., No.3, pp. 92–108.

Kvale, S. (2005): Az interjú. Bevezetés a kvalitatív kutatás interjútechnikáiba. József Eötvös Műhely Kiadó.

Laird, F. N. (1993): Participatory analysis, democracy, and technological decision making. Science, Technology and Human Values, Vol. 18, No. 3, pp. 341-361.

Lánczi A. (2000): Demokrácia és politikatudomány. Aula Kiadó, Budapest.

Lányi A. (2000): Környezeti konfliktusok társadalmi megítélése és mechanizmusai. Magyarország az ezredfordulón MTA Stratégiai Kutatások. Zöld Belépő EU csatlakozásunk környezeti szempontú vizsgálata 90. Szám.

Lányi A. szerk. (2001): A szag nyomában Osiris – ELTE BTK Szociológiai Intézet Humánökológia Szakirány, Budapest, 325 p.

Lányi G. – Persányi M. (1993): A hazai hulladékkonfliktusok néhány sajátossága. Környezet és fejlődés, III. évfolyam, 10-12. szám.

Letenyei L. szerk. (2005): Településkutatás. A települési és térségi tervezés társadalomtudományos megalapozása. L'Harmattan – Ráció Kiadó, Budapest.

Macnaghten, P. – Jacobs, M. (1997): Public identification with sustainable development. Investigating cultural barriers to participation. Global Environmental Change, Vol. 7, No. 1, pp. 5-24.

Magyar E. – Szilágyi P. – Tombácz E. (1997): Hatásvizsgálat, felülvizsgálat, Környezetvédelmi Kiskönyvtár 4. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. 240 p.

Matolay R. – Pataki Gy. (2008): Részvételi döntési technikák. In: Döntési technikák, Budapesti Corvinus Egyetem, Döntéelmélet Tanszék, pp. 261-290.

May, J. (2006): Ladder, stars and triangles. Old and new theory for the practice of public participation. International Journal of Market Research, Vol. 48, No. 3, pp. 305-319.

Miller, D. szerk. (1995): Politikai filozófiák enciklopédiája. Kossuth Kiadó, Budapest.

Moore, S. A. (1996): Defining "successful" environmental dispute resolution: case studies from public land planning in the United States and Australia. Environmental Impact Assessment Review Vol. 16, No. 3, pp. 151–169.

Nagy Cs. – Tamás V. (2004): Helyi népszavazások Magyarországon. Politikatudományi Szemle Vol. 13, No. 3, pp. 197-222.

NFH (2005): Összefoglaló tanulmány, amely tartalmazza a kohéziós alapra vonatkozó tájékoztatási és nyilvánossági feladatok megvalósítására szolgáló akcióterveket valamint a kohéziós alap támogatásával finanszírozott nemzetközi

beruházások esettanulmányait. Készült a Nemzeti Fejlesztési Hivatal megbízásából.
Készítette: Hill & Knowlton Hungary Kft.

Pataki Gy. – Fabók V. – Balázs B. szerk. (2011): Bölcs laikusok. Környezet, részvétel, demokrácia Magyarországon. Alinea Kiadó – Végegyet – ESSRG, Budapest. Budapest

Pataki Gy. – Takács-Sánta A. (2004): Bevezetés. In: Pataki Gy. – Takács-Sánta A. szerk.: Természet és gazdaság. Ökológiai közgazdaságtan szöveggyűjtemény. Typotex Kiadó, Budapest.

Pataki Gy. (2007): Bölcs „laikusok”. Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. Civil szemle 4. évf.3-4.szám. pp. 144-156.

Pateman, C. (1970): Participation and democratic theory. Cambridge University Press, 122 p.

Petts, J. (2001): Evaluating the Effectiveness of Deliberative Processes: Waste Management Case-studies, Journal of Environmental Planning and Management, Vol. 44, No.2, pp.207-226

Petts, J. (1994): Effective Waste Management: Understanding and Dealing With Public Concerns. Waste Management and Research, Vol. 12, No. 3, pp. 207-222,

Phare – KvVM (2008): Települési Szilárdhulladék-lerakók Országos Felmérése. Végleges Jelentés. Phare – Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium.

Raffensperger, C. (1998): Guess who's coming for dinner: the scientist and the public making good environmental decisions. Human Ecology Review, Vol. 5, No. 1, pp. 37-41.

Reed, M. S. (2008): Stakeholder participation for environmental management: A literature review. Biological Conservation, Vol. 141, No. 10, p. 2417–2431.

Renn, O. – Schweizer, P.-J. (2009): Inclusive risk governance: concepts and application to environmental policy making. Environmental Policy and Governance, Vol. 19, Issue 3, pp. 174-185.

Renn, O. – Webler, T. – Wiedemann P. (1995a): A need for discourse on citizen participation: objectives and structure of the book. In: Renn, O. – Webler, T. – Wiedemann, P. eds.: Fairness and competence in citizen participation: evaluating models for environmental discourse. London: Kluwer Academic Publishers, 1–16.

Renn, O. – Webler, T. – Wiedemann P. (eds.) (1995b): Fairness & competence in citizen participation: evaluating models for environmental discourse. Kluwer Academic Publishers, London.

Renn, O. (1992): Risk communication: Towards a rational discourse with the public. *Journal of Hazardous Materials*, Vol. 29, No. 3, pp. 465-519.

Rodela, R. (2011): Social learning and natural resource management: the emergence of three research perspectives. *Ecology and Society* Vol. 16, No. 4, 30.

Rosener, J. B. (1978): Citizen participation: can we measure its effectiveness? *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 5, pp. 457-463.

Rosener, J. B. (1981): User-oriented evaluation: a new way to view citizen participation. *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 17, No. 4, pp. 583-596.

Rowe, G. – Frewer, L. J. (2000): Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values* Vol. 25, No. 1, pp. 3-29.

Rowe, G. – Frewer, L. J. (2004): Evaluating public participation excersises: a research agenda. *Science, Technology, & Human Values* Vol. 29, No. 4, pp. 512-556.

Rowe, G. – Frewer, L. J. (2005): Typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, & Human Values* Vol. 30, No. 2, pp. 251-290.

Rowe, G. – Marsh, R. – Frewer, L. J. (2004): Evaluation of a deliberative conference. *Science, Technology and Human Values*, Vol. 29, No. 1, pp. 88-121.

Saltelli, A. – Funtowicz, S. (2005): The precautionary principle: implications for risk management strategies. *Human and Ecological Risk Assessment*, Vol. 11, No. 1, pp. 69–83.

Sartori, G. (1999): Demokrácia. Osiris Kiadó, Budapest.

Slovic, P. (1987): Perception of risk. Science, Vol. 236, Issue 4799, pp. 280-285.

Stern, P. C. – Fineberg, H. V. eds. (1996): Understanding risk. Informing decisions in democratic society. National Academy Press, Washington D. C.

Strauss, A. L. – Corbin, J. M. (1998): Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory, 2nd Edition, SAGE.

Szántó R. (2008a): A telepítési konfliktusok mintázata az elmúlt évtizedben. Társadalomkutatás, 26. évf. 3. szám pp. 371-388.

Szántó R. (2008b): Környezeti konfliktusok Magyarországon. A hulladék akkumulátor feldolgozók esete. Kovász, XII. évf. 1-2. szám pp. 47-70.

Szántó R. (2008c): Telepítési döntések – telepítési konfliktusok. Ph.D. értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdálkodástani Doktori Iskola, Budapest, 176 p.

Szépvolgyi Á. – Szirmai V. (2007a): A településfejlesztés szereplői. In Rechnitzer J. szerk.: Település és fejlesztés: a közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben, KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, pp. 71-87.

Szépvolgyi Á. – Szirmai V. (2007b): Társadalmi részvétel szereplői. In Rechnitzer J. szerk.: Település és fejlesztés: a közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben, KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, pp. 89-104.

Szűjártó Zs. (1998): Kockázat, kultúra, konfliktus. Replika, 31-32. szám. Pp. 19-43.

Szűjártó Zs. (2010): Kockázat, társadalom, átmenet. Az ófalui „atomtemető” körüli konfliktusról. Kalligram, 206 p.

Szilágyi Sz. szerk. (2009): A civilek részvételével zajló környezeti ügyek legfontosabb problémái. EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest.

Szirmai V. – Baráth G. – Molnár B. – Szépvolgyi Á. (2005): Kinek az érdeke a társadalmi részvétel környezetvédelmi ügyekben? ÖKO/Ökológia – Környezetgazdálkodás – Társadalom, 13. évf., 1-2. szám, pp. 46-64.

Szirmai V. (1996): Társadalmi-környezetvédelmi konfliktusok Magyarországon. ÖKO/Ökológia – Környezetgazdálkodás – Társadalom, 7. évf., 3-4. szám, pp. 25-39.

Szirmai V. (1999): A környezeti érdekek Magyarországon, Pallas Stúdió, Budapest, 191 p.

Tóthné Nagy M. szerk. (1994): Állampolgári részvétel a környezetvédelmi döntéshozatalban Kézikönyv. A jelenlegi gyakorlat és a jövő lehetőségei, Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ, Budapest.

Tuler, S. – Webler, T. (1999): Voices from the forest: what participants expect of a public participation process. Society and Natural Resources, Vol. 12, No.5, 437–453.

Tuler, S. – Webler, T. (2010): How preferences for public participation are linked to perceptions of the context, preferences for outcomes, and individual characteristics. Environmental Management, Vol. 46, No.2, 254–267.

United Nations (1987): Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.. forrás: <http://upload.wikimedia.org/wikisource/en/d/d7/Our-common-future.pdf>, letöltve: 2012. február 28.

Vágvolgyi A. (1994): A participáció egyes elméleti kérdései és külföldi gyakorlata. Leltár 2, MTA Társadalmi Konfliktusok Kutató Központja, pp. 117-129.

Varga E. (2011): Társadalmi részvétel a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek készítésében. In: Pataki Gy. – Fabók V. – Balázs B. szerk.: Bölcs laikusok. Környezet, részvétel, demokrácia Magyarországon. Alinea Kiadó – Védegylet – ESSRG, Budapest. Budapest, pp. 239-250.

Vári A. – Ereifej, L. – Ferencz Z. (2008): A Víz Keretirányelv bevezetése Magyarországon: mintaprojekt a Felső-Tisza Régióban. Társadalomkutatás 26. évf., 2. szám, pp. 185-207.

Vári A. – Ferencz Z. (2006): Fordulatok és kérdőjelek a radioaktív hulladékok hazai kezelésében. Társadalomkutatás 24 évf., 4. szám, pp. 469-492.

Vári A. (1994): Új jelenségek a környezeti konfliktuskezelés hazai gyakorlatában: az M0 autópálya építésének tapasztalatai. Társadalomkutatás 1994. 1-4.szám, pp. 122-134.

Vári A. (1996): A Paksi Atomerőmű kiégett fűtőelemei átmeneti tárolójának telepítése. Társadalomkutatás 1996. 1-2.szám,

Vári A. (1997a): A környezeti döntésekben való társadalmi részvétel és konfliktuskezelés fejlődése Magyarországon. In Kárpáti, Z. szerk.: Társadalmi és területi folyamatok az 1990-es évek Magyarországon, MTA Társadalmi Konfliktusok Kutató Központja, Budapest, pp. 273-297.

Vári A. (1997b): Társadalmi részvétel és tanulás az energia-szektorban: A Litéri Szekunder Tartalék Gázturbinás Erőmű telepítése. Társadalomkutatás 1-2. szám, pp. 66-76.

Vári A. (2003): Közösségtájékoztatás vagy félrevezetés? Az ajkai erőmű tervezett beruházásainak kérdőjelei. Társadalomkutatás 21. évfolyam, 4. szám, pp.427-442.

Vári A. (2009): Tiszta atomenergia? Radioaktív hulladékkezelés Magyarországon és külföldön. L'Harmattan, Budapest, 266 p.

Vicsek L. (2006): Fókuszcsoporth. Elméleti megfontolások és gyakorlati alkalmazás. Osiris Kiadó, Budapest.

Webler, T. – Renn, O. (1995): A Brief Primer on Participation: Philosophy and Practice. In: Renn, O. – Webler, T. – Wiedemann, P. eds.: Fairness and competence in citizen participation: evaluating models for environmental discourse. London: Kluwer Academic Publishers, pp. 17-34.

Webler, T. – Tuler, S. – Krueger, R. (2001): What is a good public participation process? Five perspective from the public. Environmental Management, Vol. 27, No. 3, pp. 435-450.

Webler, T. – Tuler, S. (2000): Fairness and competence in citizen participation. Theoretical reflections from a case study. Administration & Society, Vol. 32, No. 5, pp. 566-595.

Webler, T. – Tuler, S. (2006): Four Perspectives on Public Participation Process in Environmental Assessment and Decision Making: Combined Results from 10 Case Studies. *The Policy Studies Journal*, Vol. 34, No. 4, 699-722.

Webler, T. (1995): 'Right' discourse in citizen participation: an evaluative yardstick. In: Renn, O. – Webler, T. – Wiedemann, P. eds.: *Fairness and competence in citizen participation: evaluating models for environmental discourse*. London: Kluwer Academic Publishers, pp. 35–86.

Webler, T. (1999): Craft and theory of public participation: a dialectical process. *Journal of Risk Research*, Vol. 2, No. 1, pp. 55-71.

Wilcox, D. (1994): *Guide to effective participation*. Joseph Rowntree Foundation.

Hivatkozott jogszályok:

1990. évi LXV. Törvény a helyi önkormányzatokról.

1995. évi LIII. Törvény a környezet védelmének általános szabályairól.

2001. évi LXXXI. Törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

314/2005. (XII. 25.) Korm. Rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról.

2011. évi CLXXXIX. Törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

Újságcikkek:

Teol.hu (Tolnai Népújság)

<http://www.teol.hu/tolna/kozelet/ervenytelen-lett-a-nepszavazas-pariban-434405>

<http://www.teol.hu/tolna/kozelet/hulladeklerako-allasfoglalast-kertek-448012>

<http://www.teol.hu/tolna/kultura/dontes-szulett-a-sikertelen-nepszavazas-utan-437897>

Egyéb dokumentumok:

2013. évre kitűzött helyi népszavazások. Országos Választási Iroda honlapja:
http://valasztas.hu/hu/ovi/26/26_2_index.html letöltve 2012. augusztus 5.

Pári honlapja (www.pari.hu)

Pári Község Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzata
(http://www.pari.hu/pictures/rendelet/1_2006.doc letöltve 2012. augusztus 5.)

Helyi népszavazás összesítő jegyzőkönyve, Pári, 2012. Március 25.

Jegyzőkönyv: Pári Község Választási Bizottsága üléséről

Szórólap 2012. március 23. (ellenzők által összeállított)

Jegyzőkönyv Pári Község Önkormányzati Képviselő-testületének 2011. június 16-án
(csütörtökön) 17.30 órakor megtartott közmeghallgatásról.

Jegyzőkönyv Pári Község Önkormányzati Képviselő-testületének 2012. március 20-
án (kedden) 17.30 órakor megtartott közmeghallgatásról.

Jegyzőkönyv Pári Község Önkormányzati Képviselő-testületének 2012. április 12-én
(csütörtökön) 17.30 órakor megtartott közmeghallgatásról.

Jegyzőkönyv Pári Község Önkormányzati Képviselő-testületének 2012. április 12-i
képviselő-testületi üléséről

Meghívó: Pári Község Önkormányzati Képviselő-testülete 2012. április 12-én
(csütörtökön) közmeghallgatás.

Pári Településszerkezeti Terv, Helyi Építési Szabályzat és Szabályozási Tervek

1. Melléklet

A dolgozatban említésre kerülő néhány részvételi technika angol elnevezése és az általam használt fordításuk.

Alternative dispute resolution	alternatív vitarendezés
analytic-deliberative process	elemző tanácskozás
citizen advisory committee	állampolgári tanácsadó testület
citizen jury	állampolgári tanács
citizen review panel	állampolgári ellenőrző panel
consensus conference	konszenzus konferencia
co-operative discourse	kooperatív diskurzus
focus group	fókuszcsoport
information provision	információs szolgáltatás
initiative	népi kezdeményezés
mediation	mediáció
negotiated rule making	tárgyalásos szabályalkotás
public comment	véleménynyilvánítás
public deliberation	társadalmi tanácskozás
public education	közoktatás
public hearing	közmeghallgatás
public notice	hirdetmény
public survey	közüvélemény-kutatás
regulatory negotiation	szabályozói tárgyalás
referendum/referenda	népszavazás
traditional participatory mechanisms	hagyományos részvételi technikák

2. Melléklet

Hulladéklerakó Pontok, Pári, 2013, március



3. Melléklet

Szüreti mulatság, 2012. szeptember 29.



4. Melléklet

Interjú vezérfonál

Kiss Gabriella vagyok a Budapesti Corvinus Egyetem Környezetgazdaságtani Tanszékéről. A doktori kutatásaimat a hulladékos népszavazásokról és közmeghallgatásokról írom. A Páriban márciusban lezajlott népszavazás nagyon érdekes számomra. A doktori kutatásaimhoz nagy segítséget jelentene, ha Ön is elmondaná nekem a véleményét és az élményeit a népszavazással kapcsolatban. Arról szeretnék Önnel beszélgetni, hogy hogyan zajlott ez a népszavazás és hogy Ön hogyan látja ezeket az eseményeket és milyen véleménye alakult ki a népszavazásról. már korábban beszélgettem és Ö említette a nevét, hogy Ön találkozna velem. Hozzájárul, hogy a beszélgetést rögzítsük és később – természetesen név nélkül – a dolgozatomban felhasználjam?

Kérem mondja el a nevét és hogy mivel foglalkozik!

A történet

1. A 2012. március 25-én **népszavazást** tartottak Páriban. Elmesélné, hogy hogyan zajlott ez pontosan?
 - a. Mikor értesült először arról, hogy hulladéklerakó pontokat terveznek a faluban?
 - b. Milyen információik voltak a lerakópontokról?
 - c. hogyan tájékozódhattak a lakosok a hulladékos létesítményekről?
 - d. Az ellenzők milyen kampányt folytattak? Mit mondtak az embereknek?
 - e. Honnan jött az ötlet, hogy népszavazást tartsanak?
2. Mi a konkrét létesítmény, amiről a népszavazás szólt?
 - a. Hol helyezkednének el ezek a lerakók?
 - b. Mire szolgálnának ezek a lerakópontok? mit gyűjtenének?
 - c. Milyen okokból ellenezték ezek kialakítását?
 - d. Önnek személyesen milyen előnyei és hátrányai származhatnak a létesítményből?
3. **Ön mit gondol, mik a legfontosabb problémák a hulladékkal kapcsolatban a faluban?**
4. **Ön szerint az emberek hogyan látják a hulladékos problémákat például az illegális szemét elhelyezést és annak a hatásait?**
5. Ön milyen más megoldási lehetőségeket lát a probléma megoldására?

A népszavazás

6. Ön hogyan értékelné ezt a lezajlott népszavazást?
 - a. Miért tartotta fontosnak, hogy népszavazást tartsanak az ügyben?
 - b. Mit gondol, mi volt a népszavazás szerepe ebben a döntésben?
 - c. Ön hogyan élte meg, hogy végül érvénytelen lett a népszavazás?
 - d. Ön hogyan élte meg, hogy a lakosok dönthettek a lerakókról?
7. Ön szerint a népszavazás megfelelő formát biztosít arra, hogy a lakosok döntsenek? Miért?
 - a. Hogyan értékelné, vajon valódi döntési lehetőség ez a résztvevőknek? Miért?
8. **Ön mit gondol, miért alakult így a népszavazás eredménye?**

9. **Mennyire elégedett a döntéshozatal folyamatával, és ahogyan az egész döntés megszületett? Miért?**
10. **Ön szerint az ilyen típusú döntéseket kinek kellene meghoznia és hogyan?**
- a. **Kik vegyenek részt? Mi méltányos? Ki ért hozzá (kompetens)?**

A közmeghallgatás

11. **Úgy tudom, hogy a hulladéklerakó pontok témája több közmeghallgatáson is felmerült. Hogyan zajlottak ezek a **közmeghallgatások**?**
- a. mennyien mentek el?
- b. A résztvevők hozzászóltak? Kik?
- c. Milyen volt a hangulata ezeknek a közmeghallgatásoknak?
12. **Ön el szokott menni a közmeghallgatásokra? Szokott ott véleményt nyilvánítani?**
13. **Önnek mi a véleménye a közmeghallgatásokról? (Hogyan értékelné a közmeghallgatásokat településén?)**
- a. Mennyire alkalmasak a közmeghallgatások arra, hogy a lakosok véleményt nyilvánítsanak? Miért? Hogyan lehetne másképpen csinálni?
- b. Kik mehetnek el? Mindenki hozzászólhat?
- c. *Általában milyen esetekben van a faluban közmeghallgatás? Hogyan szokott zajlani?*
- d. *Mi a véleménye, a közmeghallgatásoknak milyen szerepük van az önkormányzat és a lakosok kapcsolatában?*
14. **Mennyire elégedett azzal, ahogyan a közmeghallgatások zajlottak? Miért? Hogyan lehetne másképpen csinálni?**

A döntés

15. **Mit gondol a hulladéklerakóról hozott végső testületi döntésről?**
- a. Ön szerint alapvetően kik és milyen szerepet játszottak a döntés meghozatalában?
- b. Ön szerint a népszavazás eredményének és a közmeghallgatásoknak milyen hatásuk volt erre a döntésre?
16. **Mennyire elégedett a végső döntéssel? Miért?/Miért nem? Milyen az a döntés, amivel ön elégedett lenne? Miért?**

Zárszó

17. **Ha újramezhetné, megint kezdeményezné a népszavazás kiírását? Mit csinálna másképp?**
18. **Mit gondol, mit tanult ebből a történetből?**
- a. Mennyire lett tájékozottabb a hulladékkal kapcsolatban?
- b. Általában a lakosok mennyire lettek tájékozottabbak hulladékos ügyekben Ön szerint?
- c. Milyen előnyökkel járt Ön szerint ez az egész folyamat?

5. Melléklet

Közmeghallgatás, 2013. március 20.



6. Melléklet

Fókuszcsoport forgatókönyv

Helyszín: Pári Élet-ház

Időpont: 2013. március 15. 18 óra

Moderátor: Kiss G.

Tervezett időtartam: 60 perc

Meghívottak száma: 7 fő

Köszöntő (5 perc)

Kedves Résztevők!

Mindenkinek nagyon köszönöm, hogy a kíméletlen időjárás ellenére eljött erre a közös beszélgetésre. Sajnos tegnap az időjárás meghiúsította a közmeghallgatást, de reméljük erre a közeljövőben sor kerülhet.

Azért vagyok itt és azért is kerestem meg mindenkit már korábban, mert a doktori értekezésemet olyan népszavazásokról és közmeghallgatásokról írom, amelyek valamilyen hulladékos témával kapcsolatban rendeztek. Így kerültem Páriba, hiszen az elmúlt évben ez volt az egyetlen település ahol valamilyen környezeti, sőt hulladékos témában népszavazást tartottak.

A hulladéklerakó pontokról már mindenkivel beszélgettem korábban, és ennek kapcsán sokan megfogalmazták a véleményüket a közmeghallgatásokról és a népszavazásról is. Ezeket a vélemények természetesen nagyon sokfélék voltak, ezért is örülök annak, hogy egy újabb beszélgetés keretében közösen tudnánk megfogalmazni a népszavazással és a közmeghallgatással kapcsolatos véleményeket. A beszélgetésről hang és képfelvétel készül azért, hogy a későbbiekben én vissza tudjam idézni az elhangzottakat, de ez nyilvánosságra nem kerül, csak a kutatás eredményességének érdekében történik. Általában egy ilyen csoportos beszélgetést többen szoktunk végigvinni, most nekem a kamera és a hangfelvevő lesznek a segítőársaim.

A beszélgetés célja az, hogy mindenkinek a véleménye megjelenjen a végeredményben, ezért kérem, hogy hallgassuk meg egymást és mindenki kaphasson szót.

Azért vagyunk itt, hogy folytassuk azt a gondolkodást közösen, ami a faluban szokásos közmeghallgatásokról és a tavaly lezajlott népszavazásról már a korábbi beszélgetések során elkezdtünk. Nekem nagyon fontos mindenkinek a véleménye és szeretném, ha közösen is tudnánk megfogalmazni olyan dolgokat, amelyeket az itt jelenlévők fontosnak tartanak, még akkor is ha nem egyformán gondolkodnak.

Bevezetés 10 perc

Tegnap nagy nehezen eljutottam Páriba Budapestről egy 4 órás vezetés után azért, hogy meghallgassam a közmeghallgatást. És amikor oda mentem kiderült, hogy a közmeghallgatás elmarad. Miért nem jöttek el az emberek? Vagy Ti miért nem jöttetek el?

Ha ez nem megy: Láttam, hogy megépült hulladéklerakó pont. Mikor fogják megnyitni? Tudtok erről valamit pontosabban mondani?

Beszélgetés a közmeghallgatásokról (15+5 perc)

A személyes beszélgetések alapján nekem egy olyan képem alakult ki a közmeghallgatásokról, hogy oda változó létszámmal, de jó esetben 40-50-en eljönnek. Hozzászólni csak néhányan szoktak és többen elmondtátok, hogy sokan nem szeretnek a nyilvánosság előtt beszélni, ezért is nem szólalnak fel a közmeghallgatáson. Viszont a legtöbben innen tájékozódnak arról, hogy a faluban mi történik, és miket tervez az önkormányzat, vagy miket valósított meg. De úgy tűnik a számomra, hogy ez egy fontos fórum a faluban. Ezek alapján én azt szeretném, hogy arról beszéljünk egy kicsit, hogy Ti hogyan látjátok, mire is jó a közmeghallgatás és hogy mi az amire viszont nem.

1. Ehhez először azt kérem, hogy válasszunk egy írnot, aki segít összeszedni a véleményeket!
Szedjük össze csak címszavakban az előnyöket, tehát hogy mire jó a népszavazás és miért jó! Egy másik oszlopban pedig azokat, mi az ami nem jó benne, amit ti nem szerettek, vagy nem jól működik. Bárki bármit mondhat akár egy szót vagy érzést, amit gondol a közmeghallgatásról. De mindenki mondjon legalább kettőt! Beszéljük meg, hogy miért van ez így!
2. A listából akkor most válasszuk ki a három legfontosabbat, amivel mindenki egyetért! Miért ez a 3 legfontosabb?

Beszélgetés a népszavazásról (15+5 perc)

A másik fontos kérdés amiről szeretném ha hasonlóan beszélgetnénk, hogy mire volt alkalmas ez a népszavazás is mire nem. A személyes beszélgetések során sokféle dolgot mondtatok erről.

3. Az előzőhöz hasonlóan szeretném, ha összegyűjtenénk, hogy milyen is a népszavazás maga és mire jó, illetve azt is mire nem jó, vagy miért is nem jó!
Legyen most valaki más az írnot! Ki legyen az? Kérem, hogy egyik oszlopba szedjük össze a jó és előnyös dolgokat amik a szavazás mellett szólnak a másik oszlopba pedig azokat, amik ellene. Mindenki mondjon minimum kettőt! Miért van ez a véleményetek?
4. Ezek közül is válasszuk ki, hogy melyik a 3 legfontosabb, amivel mindenki egyetért! Miért tartjátok ezt a 3-t a legfontosabbnak?

Befejezés, köszönet: (5 perc)

Nagyon izgalmas volt számomra ez a mai beszélgetés. Szerintem az a legfontosabb eredménye ennek a mai beszélgetésnek, hogy közösen összefoglaltuk a véleményeket és a korábbi beszélgetéseinket is tudtuk folytatni.

Természetesen az elhangzottakról és a korábbi eredményekről is mindenkinek fogok küldeni egy összefoglalót. Ehhez tudátok megadni címet vagy e-mail címet?

Még egyszer mindenkinek köszönöm, hogy eljött!

7. Melléklet

Pári térképe. Forrás: Pári Településszerkezeti Terv, Helyi Építési Szabályzat és Szabályozási Tervek

