

*Szántó Richárd****Társadalmi részvétel Magyarországon**Siker vagy kudarc?[†]

A társadalmi részvétel változatos formái egyre népszerűbbnek számítanak Magyarországon, ezek közül is talán a közmeghallgatások (vagy lakossági fórumok) és a helyi népszavazások intézménye a legtöbbször alkalmazott technika. Az állampolgárok bevonására építő folyamatok értékelése egyrészt azért fontos, hogy meggyőződjünk arról, ezek a részvételi formák valóban beváltják-e a hozzájuk fűzött reményeket, másrészt hogy feltárjuk, az egyes döntési szituációkban mely módszerek mellett érdemes letenni a voksunkat. A szerző a közmeghallgatások és a helyi népszavazások mellett az állampolgári ellenőrző csoportok működését vizsgálja a közelmúltban lezajlott cementipari gyártelepítések és technológiaváltások kapcsán.

Bevezetés

Az aktív társadalmi részvétel fontosságát a különböző társadalmi döntésekben ma már kevesen vitatják. A társadalmi részvétel előretörését a legtöbbször a hagyományos közpolitikai döntési mechanizmusokba és politikai intézményekbe vetett társadalmi bizalom megingásának tudják be (Rowe–Frewer, 2004). A döntések emellett mind komplexebbé váltak, ahol egyre kevésbé működnek a hierarchiára épülő, felülről irányított (top-down) döntési mechanizmusok, bebizonyosodott, hogy a laikusok sokszor értékes inputokkal szolgálhatnak a döntéshozatal során, és az is nyilvánvalóvá vált, hogy ha kizárják az embereket az őket érintő döntésekből, akkor az adott döntés elfogadottsága nagymértékben sérülhet (Beierle, 1999). (A társadalmi részvétel lehetséges előnyeit és hátrányait összegzi például Reisinger Adrienn 2009-es cikke.) Az elmúlt húsz év történéseit figyelve, úgy tűnik, ez Magyarországon sincs másképpen. Bár a társadalmi részvétel foka még távol áll a nyugat-európai vagy az észak-amerikai társadalmakban tapasztaltaktól, egyes részvételi technikák különböző döntési helyzetekben hazánkban is egyre nagyobb teret nyernek. A környezeti demokrácia tekintetében pél-

* A szerző a Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézete Döntéselmélet Tanszékének adjunktusa.

† A cikk a TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 projekt támogatásával született meg. A szerző ezúton szeretné megköszönni a bírálók, Kocsis Tamás és Király Gábor hasznos meglátásait, tanácsait és Pataki György állandó biztatását, aki nélkül ez a cikk nem született volna meg. Az írás bármely hiányosságáért azonban kizárólag a szerzőt terheli a felelősség.

dául a részvétel fontos garanciái (információkhoz való hozzáférés, a döntések véleményezésének joga) kiépültek és törvényileg szabályozottak (Fülöp, 2002), igaz, azok alkalmazása számos esetben elmarad az ideálistól, és a közigazgatás sokszor gördít akadályokat környezetvédelmi ügyekben a társadalmi részvétel elé (Antal, 2009; Bela et al., 2003).

A részvételi technikák relatív elterjedtségét látva, valószínűleg sokan magától értetődőnek gondolják azok előnyeit. De vajon tényleg olyan mértékű előnyökkel kecsegtetnek ezek a módszertanok, ahogyan azt propagálóik állítják? Valóban érdemes ezekkel a sokszor innovatív eljárásokkal helyettesíteni a már bevált döntéshozatali eszközöket (vagy egyáltalán érdemes-e ezekkel kiegészíteni a meglévőket)? A társadalmi részvétel különböző formáinak értékelése elemi érdek, ha választ akarunk kapni az előbbi kérdésekre. Jelen cikkben három olyan technikát értékelek, amelyeket a gyakorlatban is alkalmaztak Magyarországon az elmúlt évtizedekben. Ehhez a hazai cementipar létesítményelhelyezési és technológiafejlesztési döntései körüli társadalmi konfliktusok szolgáltatták az empíriát. Az esetek elemzését három olyan technika vizsgálatára szűkítettem le, ahol valamilyen módon az állampolgárok közvetlenül részt vettek a döntéshozatali folyamatokban. A három elemzendő technika – a lakossági fórum (közmeghallgatás), a helyi népszavazás és az állampolgári ellenőrző csoport – eltérő módon igyekszik a helyi társadalom részvételének a megvalósítására, ezekre a különbségekre a technikák értékelésekor térek ki. A közmeghallgatás és a népszavazás gyakran alkalmazott technikáknak számítanak a közvetlen demokrácia eszköztárában, az állampolgári ellenőrző csoportok intézménye viszont korántsem számít ilyen elterjedtnek (Magyarországon semmiképpen sem). Fontosnak tartom leszögezni, hogy a cikkben a cementipari esettanulmányok kapcsán kizárólag a három részvételi technika értékelésével foglalkozom, és nem vizsgálom a kérdéses iparág fenntarthatósági kérdéseit, illetve a környezetterhelésével kapcsolatos problémákat.

A következőkben először a társadalmi részvétel értékelésére vonatkozó szakirodalmat tekintem át. Ezt követően bemutatom a magyarországi cementiparra jellemző legfontosabb sajátosságokat, illetve beszámolok az iparág intenzív fejlesztési törekvéseiről a 2000-es évek első évtizedében. Ezt követően az alkalmazott kutatási módszertant írom le, majd ismertetem a három kiválasztott részvételi technika értékelését, és végül a legfontosabb következtetéseimet adom közre.

Szakirodalmi áttekintés

A társadalmi részvétel különböző formáinak értékelése iránti igény nagyjából a részvételi eljárások előtérbe kerülésével egyszerre jelent meg. A társadalmi részvétel lehetséges módozatait taglaló írások sokszor maguk is tartalmazzak értékelő megjegyzéseket. Arnstein (1969) például azt tekinti „igazi” társadalmi részvételnek, amikor az állampolgárokat felruházzuk a döntésben való részvételhez szükséges jogokkal és a döntéshez konkrét inputokkal is hozzájárulhatnak. A participatív eljárások¹ értékelésére expliciten koncentráló írások száma jóval kisebb a társadalmi részvétel szakirodalmán belül, de azt mondhatjuk, hogy igen sok elképzelés látott napvilágot az utóbbi évtizedekben arról, hogy hogyan kellene értékelni a társadalmi részvételi folyamatokat. A következőkben ezek reprezentánsait veszem sorra.

Rosener (1981) több konkrét részvételi folyamatot értékel tanulmányában a „felhasználó-orientált” értékelés módszertanára építve, melynek lényege, hogy a részvételi folyamatot megelőzően minden résztvevő (a szervezők és a résztvevő állampolgárok egyaránt) nyilvánítja a programmal kapcsolatos céljait, majd a folyamat végén egy külső független szereplő (jelen esetben a szervezők által felkért kutató) ellenőrzi, hogy ezek a célok mennyiben teljesültek. A résztvevők Rosener megfigyelései szerint általában kétfajta célt fogalmaznak meg a folyamat elején: folyamat és eredmény célokat. Rosener egy minimális elvárást fogalmaz meg a társadalmi részvétel formáival szemben: ha legalább a közösen osztott célok (amelyet több érintett csoport is magáénak vall) teljesülnek, a folyamat már hatékonynak (effective) tekinthető. Ez természetesen sok kérdést hagy nyitva a folyamatok értékelését illetően, mégis egyfajta „kielégítő” értékelési formának tekinthető.

Esettanulmányok százai bizonyítják, hogy az összes szereplő ritkán elégedett egyszerre, és ha egyfajta utilitarista filozófiai megközelítés talaján állva az összboldogságot kívánjuk maximalizálni, a folyamat végén számos mérési és értelmezési problémával szembesülünk. Léteznek-e objektív társadalmi célok, amelyek mentén mégis megvalósítható lenne az értékelés? Biztosan vannak olyan értékek, amelyek létjogosultságát senki sem vitatná (például tiszta levegő, víz stb.), de egyes célokat már nem biztos, hogy mindenki ugyanúgy elfogad (például egy régió rurális jellegének a megőrzése). Webler (1995) éppen ezért – építve Jürgen Habermas munkáira – az ideális részvételi *folyamat* leírására tesz kísérletet. Elméleti

¹ A participatív és a részvételi jelzőket a tanulmányban szinonimaként használok a továbbiakban.

kiindulópontjának Habermasnak (1987) az ideális beszédhelyzetekre adott szabályrendszerét teszi meg. A társadalmi részvételi folyamatok értékelésére két metakritériumot alakít ki: a méltányosságot (fairness) és a kompetenciát (competence). A méltányos eljárás – összhangban Habermas elméletével – azt jelenti, hogy minden érintettnek joga van abban részt venni, kinyilvánítani a saját és vitatni mások véleményét, valamint mindenki számára biztosítani kell, hogy ráhatása legyen a végső döntésre. A kompetencia arra utal, hogy a szereplőknek minimális kognitív és nyelvi képességekkel kell rendelkezniük, a döntéshez hozzá kell férniük releváns tudáshoz, konszenzusra kell jutniuk abban, hogy ezt a tudást hogyan értelmezik, és mindehhez rendelkezésükre kell hogy álljon a megfelelő módszertan. Webler (1995) tehát semmit nem mond a folyamat eredményéről, de tekintettel arra, hogy az innovatív részvételi technikák kapcsán igen kevés empiriával rendelkezünk, a folyamat alapú normatív modell adekvátnak tűnik ebben az esetben. Az igazságos folyamat és a kompetencia megléte természetesen nem garantálja a konfliktusok feloldását, a helyzet megértését és a konszenzust. De kétségtelen, hogy e feltételek teljesülése nélkül nehezen képzelhető el, hogy az előbbiekből bármelyik is megvalósulna (bár Webler azt azért elismeri, hogy nem feltétlenül csak az általa leírt folyamat lehet méltányos és kompetens).

Az eredményekre és a folyamatokra fókuszáló modellek mellett különböző kutatók számos olyan értékelési eljárást alakítottak ki, amelyek ötvözik a kétfajta kritériumrendszert. Beierle (1999) például hat olyan társadalmi célt ír le tanulmányában, amelyek alapján az egyes részvételi technikák értékelhetőek. A módszereknek egyrészt (1) tájékoztatniuk és tudással kell felvértezniük a közvéleményt, másrészt (2) alkalmasaknak kell lenniük arra, hogy az állampolgárok értékrendszerét, preferenciáit és meggyőződéseit becsatornázzák a döntéshozatalba. (Az első két cél kölcsönös megértést, dialógust feltételez.) Fontos követelmény, hogy (3) javítsák a döntések minőségét (az új tudások bevonása révén), hogy (4) a társadalmi részvétel nyomán növekedjen az intézményekbe vetett bizalom, emellett elvárás, hogy (5) a technikák segítségével csökkenthetőek legyenek a fennálló konfliktusok. Ezekhez csatlakozik (6) a költséghatékony-ság követelménye, azaz azt a részvételi eljárást kell választani, amely a legkevésbé erőforrás-intenzív módon képes az előbbi öt cél megvalósítására. Az előbbi célok vizsgálatával egyszerre foglalkozhatunk a folyamatok és a végeredmények értékelésével. A közvélemény-kutatások, illetve a vélemények feltárásának más intézményesített formái (például fókuszcsoportok vagy állampolgári visszajelzések) például leginkább a 2. és 3., a közmeghallgatások

pedig elméletileg mindegyik célnak megfelelnek, de a tényleges deliberáció (átgondolt, mérlegelő és aktív részvételre építő döntéshozatal) hiányában a gyakorlatban rendszerint rosszul teljesítenek. Velük szemben az állampolgári tanácsadó bizottságok már valódi deliberatív mechanizmust képviselnek. Az alternatív konfliktuskezelési technikák sikeressége sokszor a körülményektől függ, így az is, hogy mennyire képesek az előbbi elvárásoknak megfelelni.

Rowe és Frewer (2000) tanulmányukban nyolc formalizált módszert azonosítanak (népszavazás, közmeghallgatás, közvéleménykutatás, tárgyalás, konszenzuskonferencia, állampolgári tanács, állampolgári tanácsadó bizottság, fókuszcsoport), és egy olyan komplex kritériumrendszert állítanak fel, amely segítségével átfogóan értékelhetővé válnak a különböző részvételi döntési folyamatok. A kritériumokat két csoportra osztották: *elfogadási* és *folyamat* kritériumokra. Az elfogadási kritériumok klaszterében a résztvevők reprezentativitásával, a folyamat lebonyolításának elfogulatlanságával, a korai bevonással, a folyamat eredményének a döntések kimenetelére gyakorolt hatásával és az átláthatósággal kapcsolatos szempontokat találunk. Magára a folyamatra vonatkozó elvárások között pedig olyan tényezők szerepelnek, mint a folyamat lebonyolításához szükséges erőforrások (információk, emberi erőforrások, segédanyagok és idő) biztosítása, a feladatok világos definiálása, a döntéshozatal folyamatának strukturálása, valamint a költséghatékonyság. A fenti szempontrendszer szerint a talán legnépszerűbbnek mondható közmeghallgatások mindkét dimenzióban rosszul teljesítenek. A népszavazások, a közvéleménykutatások és a fókuszcsoportok relatíve jónak mondhatók az elfogadás dimenziójában, de a folyamat szempontjai szerint ezek az eszközök már korántsem olyan sikeresek. A tárgyalás viszont éppen ellenkezőleg, a folyamatkritériumok szerint erős, azonban az elfogadási dimenzióban gyengén teljesít. A konszenzuskonferencia és az állampolgári tanács, valamint az állampolgári tanácsadó bizottság ugyanakkor a legtöbb elvárásnak megfelelnek a szerzők szerint, de ezek az eszközök sem tökéletesek: meglehetősen nagy az erőforrásigényük, és bár mindegyikük törekszik a reprezentatív mintavételre, ezek a minták legtöbbször nagyon kicsik, így a reprezentativitás követelménye még így is könnyen sérülhet.

Az előbbieket áttekintve akaratlanul is felmerül a kérdés: melyik modellt, keretrendszert alkalmazzuk a magyarországi társadalmi részvételi folyamatok értékelésekor? A hatékonyság, a siker vagy a minőség definiálása jelen esetben igen problematikus, hiszen a társadalmi részvétel esetében ezek a fogalmak több-dimenziósak, összetettek (Rowe és Frewer, 2004). Nem mindegy, hogy kinek

a nézőpontjából vizsgáljuk a történéseket és az eredményeket, és az sem, hogy a folyamatra vagy az eredmények értékelésére koncentrálunk (Chess–Purcell, 1999). Rowe és Frewer (2004) 32 értékelési szisztémát összehasonlítva arra jutottak, hogy ezek körülbelül fele csak az eredményekre fókuszál, a másik fele pedig a folyamatot és a kimeneteket egyaránt vizsgálja az értékelés során. Mindössze két olyan értékelési rendszert találtak, amelyek kizárólag a folyamatra vonatkozó szempontokat tartalmazznak (az egyik a korábban itt is bemutatott Webler [1995] által kialakított struktúra.). Az 1. táblázatban összegzem a szakirodalmi összefoglalóban bemutatott értékelő rendszerek főbb szempontjait. Tekintettel arra, hogy kutatásom sajátosságai nagymértékben meghatározták, hogy a magyarországi esetek értékelésekor melyik kritériumrendszert használhattam, így a választott értékelési eljárást a kutatási módszertant tárgyaló fejezetet követően mutatom be.

	<i>Folyamat</i>	<i>Eredmény (elfogadás)</i>
Rosener (1981)		<ul style="list-style-type: none"> • A résztvevők közösen osztott céljainak teljesülése
Webler (1995)	<ul style="list-style-type: none"> • Méltányosság • Kompetencia 	
Beierle (1999)	<ul style="list-style-type: none"> • A közvélemény tájékoztatása • Az állampolgári preferenciák, értékrendszerek, hiedelmek becsatornázása • Költséghatékonyság 	<ul style="list-style-type: none"> • A döntések minőségének javítása • A fennálló konfliktusok enyhítése • A társadalmi intézményekbe vetett bizalom erősítése
Rowe és Frewer (2000)*	<ul style="list-style-type: none"> • A folyamat lebonyolításához az erőforrások rendelkezésre állnak • A feladat világos megfogalmazása • A döntéshozatal folyamatának strukturáltsága • Költséghatékonyság 	<ul style="list-style-type: none"> • A résztvevők reprezentativitása • Elfogulatlan döntési folyamat • Az állampolgárok korai bevonása a döntési folyamatba • A folyamat hatással van a döntés kimenetelére • A lebonyolítás átláthatósága

* A szerzőpáros a szempontrendszerükben a végeredményre vonatkozó kritériumok helyett elfogadási szempontokat fogalmaz meg.

1. táblázat: A társadalmi részvétel értékelésekor alkalmazott szempontok

Cementipari fejlesztések Magyarországon a 2000-es évek elején

Tekintettel arra, hogy a továbbiakban három cementiparban érdekelt vállalatról készített esetet hasonlítottam össze, az alábbiakban röviden bemutatom a hazai cementipar sajátosságait, legfőbb szereplőit, viszonyait. Terjedelmi korlátok miatt a következő összefoglaló nem kíván teljes képet adni a kérdéses iparágról, inkább elsősorban azokra a mozzanatokra, eseményekre összpontosít, amelyek cik-kem szempontjából kiemelten fontosak lehetnek.

A hazai cementgyártást a rendszerváltást megelőzően a Cement- és Mészművek tröszt (CEMÜ) felügyelte. 1989 után a privatizáció során több lépcsőben két multinacionális vállalatcsoport vásárolta meg az addig egységes állami vállalat kezében levő gyárakat. A váci és a beremendi cementgyár a német HeidelbergCement Group és Schwenk Zement AG, a lábatlani és miskolc-hejőcsabai gyárak pedig a svájci tulajdonban lévő Holcim (korábbi nevén Holderbank) tulajdonába kerültek. Az ötödik, bélapátfalvai üzemet közösen (50-50%-ban) szerezték meg, ezzel a magyarországi cementipar felosztása véglegessé vált, és így a viszonyok meglehetősen kiegyensúlyozottak maradtak.² Mindkét vállalatcsoport nagymértékű fejlesztésekbe kezdett, és modernizálta gyárait. Ennek legfeltűnőbb jeleit a környezetvédelmi fejlesztések jelentették, amelynek köszönhetően a mindig poros befogadó településeken kezdett eltűnni az állandóan szálló és mindent beborító szürke por (a magyarországi cementipar zöldüléséről lásd például Pataki György 1999-es vagy Harkai Attila 2002-es munkáját). A kilencvenes évek végén a két szereplő együttesen úgy határozott, bezárják bélapátfalvai gyárukat és bányájukat, utóbbit pedig rekultiválják.³ A közös tulajdonban levő BÉCEM Rt. végül 2000-ben fejezte be a termelést, és négy évvel később véglegesen elhagyta a területet. A rekultivációs törekvéseket nem sikerült maradéktalanul végrehajtani, 2007 végén ugyanis környezetszennyezés nyomait találták a bezárt bányánál.

2003-ban a piacon egy új szereplő jelent meg a Strabag személyében. Az osztrák tulajdonban lévő multinacionális építőóriás

² Magyarországon jelen volt még a mexikói központú multinacionális cementgyártó vállalat, a CEMEX is, de a cég hazánkban cementgyári kapacitásokkal nem rendelkezett, portfóliójában elsősorban készbeton-gyárak és kavicsbányák voltak, amelyeket azonban 2007-ben más szereplőknek értékesített.

³ Rekultiváció alatt olyan technikai, biológiai és agronómiai eljárásokat értünk, amelyek alkalmassá teszik az adott területet a mezőgazdasági vagy erdőgazdasági művelésbe való visszaállításra vagy más formában történő újrahasznosításra.

az előbb említett két cementgyártó egyik legnagyobb vevőjének számít, így gyártelepítési lépésével alapjaiban változtatta meg az iparág szerkezetét. Az új gyár felépítésével ugyanis visszaáll az a korábbi állapot, hogy öt üzem fog cementet termelni az országban, de abból egynek már a Strabag lesz a tulajdonosa. A Strabag így jelentős lépést tett előre a vertikális integráció megvalósításához: bányaérdekeltségei révén jelen van a kitermelő ágazatokban, az alapanyagokat saját cementgyárában dolgozza majd fel, amelyet az általa épített létesítményekbe épít be.

Módszertan és adatgyűjtés

Jelen cikkben három esetet vizsgálok mélyebben: a Strabag Bükkösdre tervezett cementgyárának kudarcát, a Holcim nyergesújfalui beruházását övező társadalmi konfliktusokat, valamint a Heidelberg-Cement váci gyárában végrehajtott technológiaváltását. Az eseteket különböző szempontok szerint más kutatásokban is elemeztem (Szántó, 2008a), itt most kizárólag az alkalmazott részvételi technikák elemzésére fogok összpontosítani. A kutatás során készített esettanulmányok elsődleges forrásul az általam elkészített mélyinterjúk szolgáltak. Előzetesen esetenként 10-10 mélyinterjút kívántam készíteni olyan szereplőkkel, akik valamilyen módon összefüggésbe hozhatók az adott esetekkel. Az interjúalanyok kiválasztásakor elsősorban újságcikkekre, internetes forrásokra hagyatkoztam, és olyan személyeket kerestem, akik nyilatkoztak az adott ügyben, vagy a vizsgált újságcikkekben, sajtóközleményekben felmerült a nevük. Az interjúalanyok listájának összeállításakor fontos szempont volt, hogy a vállalatok képviselőivel mindenképpen beszéljek, és az is, hogy minél több oldalról és minél többféle szereplőtől (vállalatok, civilek, közsféra) nyerjek tájékoztatást. Az utóbbi feltételt úgy értem el, hogy mindhárom esetben beszélgettem vállalati képviselővel, a helyi lakosságot képviselő önkormányzati vezetőkkel, civil szervezetek képviselőivel, illetve más szakértőkkel.

Már az empirikus kutatási szakasz kezdetén is világos volt, hogy az interjúk elkészítésével fokozatosan növekedni fog azoknak a személyeknek a száma, akik valamilyen módon a kutatás látókörébe kerülnek, egyrészt azért, mert az interjúim során tudatosan – hólabda módszerrel – kérdeztem az alanyokat arról, hogy még kit ajánlanának megkeresésre, másrészt a későbbiekben feltárt dokumentumok elemzését követően is felmerültek új nevek. A fenti szempontok és a – későbbiekben részletezendő – korlátok figyelembevételével végül összesen 28 félig strukturált mélyinterjút készítettem (mindegyiket egyedül, más személy bevonása nélkül). Az interjúk három kivétellel 2008 tavaszán és nyarán készültek. Két

interjút korábban – tesztinterjúként – végeztem ugyanazzal a vállalati képviselővel 2006-ban. Az utolsó interjúra 2008 őszén került sor.⁴

A részvételi technikák értékelése

A kutatás során több korlátozó tényező is felmerült, amely végül befolyásolta, hogy melyik kritériumrendszer mellett tegyem le a voksom a három esetben alkalmazott participatív technikák értékelésekor. Tekintettel arra, hogy a társadalmi részvétel megvalósult formái a legtöbb esetben valamilyenfajta válaszreakciók voltak a beruházások kiváltotta társadalmi konfliktusokra, és én is csak utólag elemeztem ezeket, nem készültek felmérések arról, hogy az emberek és a vállalatok milyen várakozással készültek a részvételi folyamatra. Emiatt a Rosener (1981) „felhasználó” orientált értékelési megközelítését (és általában a csak az eredményekre összpontosító kritériumrendszereket) el kellett vetnem. Bár Webler (1995) folyamatra fókuszáló megközelítése értékes hozzájárulás a társadalmi részvétel értékelése körül formálódó szakirodalomnak, úgy véltem, hogy egyrészt az ideális helyzettel támasztott elvárásai rendkívül szigorúak a magyar valóságban megvalósult társadalmi részvételi programokkal szemben, másrészt tekintettel a vizsgált esetek konfliktusos jellegére, az eredmények elemzése is kiemelt fontossággal bír. Az előbbieket fényében úgy döntöttem, hogy a szakirodalomban legtöbbször hivatkozott Rowe és Frewer (2000) rendszerét alkalmazom eseteim értékelésekor. Bár munkájuk a terület egyik legtöbbet idézett művének számít, az értékelő szisztéma tényleges alkalmazására ritkán találunk példákat, és az is sokszor a modell kiötlőitől származik (például Rowe et al., 2004; Rowe et al., 2005; O'Rourke–Macey, 2003). Ennélfogva a következő elemzés a szerzőpáros keretrendszerének újabb teszteléseként is felfogható. Mindhárom technika esetében röviden áttekintem az annak alkalmazására tett kísérleteket, majd bemutatom, hogy a Rowe és Frewer (2000) által felállított elfogadási és a folyamat dimenzió kritériumait tekintve hogyan értékelhetőek ezek az eljárások.

⁴ Az elkészített mélyinterjúk hossza 1-2,5 óra között mozgott, az interjúalanyok a legtöbbször nagy kedvvel mesélték el az eseményeket függetlenül attól, hogy a konfliktusban melyik oldalon álltak. A kutatási interjúkat négy kivétellel diktafonra rögzítettem (négy esetben az interjúalanyok nem járultak hozzá, hogy az interjút rögzítsem), majd azokat szó szerint legépeltem. (A négy interjú során, ahol az alanyok nem járultak hozzá az interjú rögzítéséhez, intenzív jegyzeteléssel igyekeztem az elmondottakat leírni. Ezeket a jegyzeteket később felhasználtam az elemzés során.) Az interjúalanyokkal közöltem, hogy kutatásom anonim, így nevük nem fog megjelenni a cikkben.

Közmeghallgatások és lakossági fórumok

Az iparfejlesztési döntések során a közmeghallgatások vagy a lakossági fórumok többnyire természetes velejárói a döntési folyamatnak. Bár a két kifejezést a hétköznapokban általában szinonimaként használjuk (és interjúalanyaim is ekként használták a velük folytatott beszélgetésekben), jogi kategóriaként a két intézmény elválik egymástól. Közmeghallgatást ugyanis minden önkormányzatnak legalább évente egyszer kell rendeznie az adott településen, a lakossági fórumokat tekintve azonban nincs ilyen megkötés, azok többnyire valamilyen konkrét eseményhez, üggyhöz kapcsolódnak. Előbbi lényegében egy testületi ülés, ahol a képviselőknek is megfelelő számban meg kell jelenniük, és az állampolgárok javaslatokat tehetnek, valamint kérdéseket fogalmazhatnak meg (2011. évi CLXXXIX. törvény, 54.§). A lakossági fórumról a törvény nem rendelkezik ilyen szigorúan, itt alapvetően az állampolgárok tájékoztatásáról és a döntés-előkészítésbe való bevonásról van szó (53.§).⁵

A lakossági fórumról a mélyinterjúk elemzése után egy ideges, feszült helyi rendezvény képe rajzolódik ki, ahol a vállalati képviselők a technológiaváltás vagy a beruházás szükségességéről kívánják meggyőzni a közönséget, a tiltakozók táborra pedig sorozatos, néhol személyeskedő kérdéseivel, néhol hangos, ellenséges magatartásával próbálja sakkban tartani a másik oldalt. A beszámoló szerint előfordult, hogy az ellenzőket be sem engedték a rendezvényre: *„Voltak tüntetések, akkor lakossági fórumok, üvöltözéses lakossági fórumok, ahová nem akarták beengedni az ellenzőket. Voltak kidobó emberek, a saját falunkban nem tudtunk bemenni egy ilyen rendezvényre (...) Mikor látták, hogy van azért kis ellenállás, akkor nagy nehezen összehoztak egy lakossági fórumot aztán, de mondom igyekeztek, például nem adtak szót.”*⁶ Hogy ezeknek a fórumoknak van-e értelme, arról igen megoszlottak a vélemények. A vállalati oldal szerint ezek a fórumok nem kizárólag az egyirányú kommunikációról szólnak, szerintük számos javaslatot átvettek, illetve megvalósítottak a fórumokat követően. Ezekre a konstruktív javaslatokra az ellenzők már többnyire nem emlékeztek, ők úgy írták le ezeket a tanácskozásokat, mint ahol a vállalatok és az önkormányzatok képviselői csak meggyőzni akarták őket, anélkül, hogy igazán kíváncsiak lettek volna a véleményükre.

⁵ A 2011. évi törvény megszületése előtt az 1990. évi LXV., a helyi önkormányzatokról szóló törvény volt hatályban. Ennek a közmeghallgatásokról és a lakossági fórumokról szóló rendelkezései azonban lényegi pontokon nem változtak meg az új jogszabályban.

⁶ Az egyik civil tiltakozó beszámolója alapján.

A lakossági fórumok – és mint majd látni fogjuk, a másik két technika is – többnyire egyfajta válaszreakciót jelentettek az elmérgesedő szituációkra. Ez az utólagos reakció általában – maguk a beruházók által is beismert – rutintalanságot, felkészületlenséget, rossz kommunikációs stratégiákat váltott ki ezeken az üléseken. Az ellenzők rendszeresen visszatérő kritikája volt a beruházók felé, hogy a lakosság csak a sajtóból értesülhetett a beruházások tervéről, és túl későn tartották meg az első ilyen közösségi összejövetelt.⁷ Az ilyen lakossági fórumok valószínűleg teljesen alkalmatlanok arra, hogy a felek szakszerű vitát folytassanak az adott ügyről. A fórumokról rendre olyan megfogalmazásokat lehetett hallani az interjúkban, hogy „*az egy család*”, vagy „*az összes lakossági tájékoztató gyűlést szétordibálták [az ellenzők]*”. Az egyik érintett város környezetvédelmi szakértője szerint: „*A következő lakossági fórumon már több százan voltak mondhatni így is, és mindenki, aki esetleg a szakmáról beszélt és nem úgy kezdte a mondandóját, hogy Karthágónak vesznie kell, azt lehurrogták, leanyázták, megölték stb.*” Az interjúk szövegeit elemezve leszűrhető, hogy a különböző fórumokat a szereplők két részre osztják: vannak lakossági fórumok, amelyeket a beruházók vagy az őket támogató önkormányzatok, és vannak összejövetelek, amelyeket az ellenzők, illetve az ő támogatóik szerveznek. Az egyes fórumokra sok esetben a másik felet vagy meg sem hívták, vagy ha hívták is, nem ment el.

Ahogy azt a szakirodalmi összefoglalóban is jeleztem, Rowe és Frewer (2000) tanulmányukban megállapítják, hogy a közmeghallgatások mind az elfogadási, mind a folyamat dimenzióban rosszul teljesítenek. A közmeghallgatások hatékonyságát empirikusan is elemző tanulmányok eredményei vegyesek. Egyes kutatások szerint az ilyen fórumokon az ellenzők jellemzően többen vesznek részt, mint a támogatók, nem valósul meg az érett deliberáció, ritkán alakul ki konszenzus, az állampolgárok (és esetenként más érintett csoportok) gyakran frusztráltak és úgy érzik, a fejük felett döntenek. Más megfigyelések szerint viszont ezek az összejövetelek többnyire reprezentatívak, és az emberek nagyobb arányban vesznek részt ezeken, mint más részvételi tanácskozáson (Chess–Purcell, 1999). A cementipari esetek alapján megállapíthatjuk, hogy ezeken az összejöveteleken a reprezentativitás egyáltalán nem biztosított, mert bár elméletileg bárki elmehet ezekre (bár a magyar valóságban még az is előfordulhat, hogy egyeseket kizárnak ebből a lehetőségből),

⁷ Mindössze egy polgármester vélte úgy, hogy a beruházó vállalat (akinek ő egyébként a terveit teljes mellszélességgel támogatta a folyamat során) túl korán fordult a lakossághoz a bejelentésével.

sejthetően egy jól körülhatárolható kör jár ilyen összejövetelekre. A folyamat lebonyolításával kapcsolatban megállapítható, hogy az rendszerint nem elfogulatlan. Ha a beruházóknak és az ellenzőknek egyaránt *saját* fórumaik vannak, ahova a másik felet jobbra meg sem hívják, produktív párbeszéd bajosan alakulhat ki. A lakossági fórumokon, noha rendszerint számos szakértő megfordul ezeken, az ő elfogulatlanságuk – mindegyik oldalon – megkérdőjelezhető. Tekintettel arra, hogy az ilyen fórumok nyitottak (a közmeghallgatások helyéről és időpontjáról a törvény szerint mindenképpen tájékoztatni kell a lakosságot), elvileg biztosított lenne a transzparencia, de az eseteinkben arra is láthattunk példát, hogy ez az elvárás is sérül. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a lakossági fórumok ugyan hatással lehetnek a döntések kimenetére (az egyik esetben például a beruházó ennek hatására visszakozott a veszélyes hulladék égetésétől), a vélemények nagyfokú polarizáltsága miatt azonban nagyon nehezen megy át bármilyen kompromisszumos alternatív javaslat, az eredményekkel pedig a legtöbbször senki sem elégedett. Ezek a fórumok – ahogy azt korábban is írtam – a helyi sajátosságoknak köszönhetően – egyik esetben sem a döntési folyamat korai fázisában zajlottak le, így az állampolgárok joggal érezhették úgy, hogy az ő feladatuk ezeken a megbeszéléseken inkább már csak a döntések elfogadása és legitimálása volt.

A lakossági fórum a folyamat dimenzió mentén sem mutat túl jó eredményeket. Általában a beruházó rendelkezik az információk felett, és ő dönti el, hogy milyen információkat oszt meg a helyi közvéleménnyel. Az ellenzők ugyan próbálják felvértezni magukat valamilyen tudásanyaggal, de ez szükségszerűen hiányos és szegényes, hiszen általában nagyon rövid idő alatt kell felkészülniük a meghallgatásokra. Azok, akik nem tartoznak egyik oldalhoz sem – akik sem vehemens ellenzők, sem lelkes cementpártiak (ahogy egyik interjúalanyom szarkasztikusan fogalmazott, se nem zöldek, se nem szürkék) –, valószínűleg nem is igazán tudják kinek, melyik magyarázatnak, narratívának higgyenek: a cementgyár által felvonultatott fővárosi egyetemi tanárnak vagy a helyi tiltakozók által delegált orvosnak, tanárnak, papnak (akikkel egyébként nap mint nap találkoznak). A lakossági fórumok egyetlen előnye, hogy viszonylag alacsony költségvetésből megvalósíthatók – talán ennek is tudható be vitathatatlan népszerűségük –, hiszen relatíve kevés erőforrást igényelnek.

Konklúzióként leszögezhetjük: a közmeghallgatások egyértelműen nem működnek szenzitív, konfliktusokkal terhelt, érzelmeikkel túlfűtött helyzetekben, ez a módszer mégis azon kevés részvételi

módszer közé tartozik, amelyet a magyar törvények is elismernek a közvetlen demokrácia eszközeként.

Népszavazások

A helyi népszavazások a közvetlen demokráciák alapvető kellékének, a néphatalom eszméjének klasszikus megjelenési formáinak számítanak. A rendszerváltást követően a magyarországi települések relatíve gyakran élnek ezzel az eszközzel (Nagy és Tamás, 2004; Szántó, 2008b). A helyi népszavazásoknak kétféle formáját különböztethetjük meg: az ügydöntő népszavazások egy éven át kötelező erejűek a képviselő testületre nézve (és egy éven keresztül nem lehet a témában új népszavazást kiírni), a véleménynyilvánító szavazások viszont legfeljebb csak orientálják a politikai döntéshozókat. A népszavazások kérdésköre értelemszerűen jogilag szigorúan szabályozott (az Alaptörvény, a helyi önkormányzatokról szóló törvény és a választási eljárásról szóló törvény valamint több rendelet szabályozza ezek lebonyolítását)⁸, de mint később is látni fogjuk, számos jogi értelmezési probléma jellemzi ezt az intézményt.

Esetünkben a három közül csak két helyszínen tartottak népszavazást, Bükkösdön és Nyergesújfalun (illetve annak környékén). Ezek azok a települések, ahol egy új létesítmény megépítéséről volt szó, nem csak technológiaváltásról. Bükkösdön háromszor is tartottak népszavazást az adott ügyben (az első népszavazást csalások miatt meg kellett ismételni, majd egy évvel később újabb referendum keretében az állampolgároknak újra nyilatkozniuk kellett a kérdésben). A másik helyszínen viszont összesen hat népszavazást tartottak, egyiket a befogadó városban, Nyergesújfalun (ez ügydöntő népszavazás volt), a többit pedig a környező településeken (ezek pedig véleménynyilvánító népszavazások voltak).

A népszavazásokkal kapcsolatban interjúalanyaim között viszonylagos egyetértés mutatkozott abban, hogy az ilyen kérdések eldöntésére nem ez a legmegfelelőbb eljárás. A tiltakozók közül ugyanakkor többen is megjegyezték, hogy nincs más fegyver a kezükben. A népszavazásokat az esetek többségében az ellenzők kezdeményezték nyilvánvalóan azzal a céllal, hogy megakadályozzák a beruházást. *„Ebben az országban divat mindenről népszavazni, nem sok eredménnyel”*⁹ – jegyezte meg kissé gúnyosan egyik interjúalanyom. Meglepően hasonlóan vélekedett a másik oldal kép-

⁸ A 2011-es év nagymértékű törvényi változásai a népszavazásokat sem hagyták érintetlenül, de a helyi népszavazásokra vonatkozó jogszabályok – hasonlóan a közmeghallgatásokhoz és a lakossági fórumokhoz – lényegében nem változtak.

⁹ Az egyik civil tiltakozó véleménye.

viselője is az ügyben: *„Egyébként az a baj, hogy nem működnek igazából a demokratikus intézmények, nincs egy folyamatos társadalmi párbeszéd a civilek és a döntéshozók és a hatóságok között. Értelmes párbeszédre gondolok. És ezért aztán állandóan bíróságra szaladgálunk meg népszavazunk.”*¹⁰ A legtöbben kifejtették abbéli aggodalmukat, hogy a résztvevők nem voltak tisztában a problémával, amikor szavaztak, amelyet egyrészt az információ hiányának tudtak be, másrészt a manipulatív kérdésfeltevéseknek: *„egy egyszerű ember nem értette meg, hogy mikor szavaz igent vagy nemet.”*¹¹ A leggyakoribb kritika a népszavazásokkal szemben mégis az volt, hogy az emberek érzelmi alapon döntenek.

Az egyik helyszínen a helyi népszavazások egybeestek az országgyűlési választásokkal, a másik településen az egyik referendum pedig az önkormányzati választásokkal volt egy időben. A két esemény összemosódása tovább árnyalta az egyébként sem teljesen tiszta viszonyokat. Ahogy az egyik vállalati kommunikációs vezető nyilatkozott: *„[a befogadó településen] nem az országos választásokkal egy időben volt, hanem külön döntő népszavazást hívtak össze pár héttel később. Ez azért értékeesebb, mert az emberek külön azért mentek el szavazni, hogy a gyárra szavazzanak. Míg az országos választáson ugye ott mentek, és ide is húztak meg oda is”*. A népszavazásokba vetett bizalmat természetesen az is gyengíti, ha kiderül, azokat nem az előírásoknak megfelelően alkalmazzák. Az egyik helyszínen az ellenzőket azzal vádolták, hogy szervezeten szállítják a szavazóikat a szavazóurnákhoz (emiatt meg is ismételték a referendumot), illetve hogy ideiglenes beköltözésekkel próbálnak változtatni a helyi erőviszonyokon. Mindemellett a népszavazások igen ellenségeskedő környezetben zajlottak. Az ellenérdekelt felek rendre azzal vádolták a másik oldalt, hogy az csalással vagy megvesztegetéssel próbál szavazatokat szerezni, és gyakran személyeskedő, lejárató kampányokat folytattak a győzelem érdekében. Utóbbiakat igen jól illusztrálja a következő idézet: *„Pedig ott aztán a következő dologban már olyan jellegű kampány indult be, hogy a kocsmában pénzt ígértek, amit nehéz bizonyítani, de tényleg így volt. Még durvább lett ez a tojásdobálás dolog, tehát a szakmai dolgokat gyakorlatilag nem lehetett előhozni. Tehát, hogy mi a baj a cementgyárral, azt a falu előtt nem lehetett elmondani.”*¹²

Bár Rowe és Frewer (2000) szerint a népszavazások igen jóknak mondhatók az elfogadási szempontokat figyelembe véve, a ma-

¹⁰ A beruházó cég kommunikációs vezetője beszámolója alapján.

¹¹ Az egyik beruházó cég képviselőjének véleménye.

¹² Az egyik tiltakozó civil szervezet képviselőjének beszámolója alapján.

gyarországi esetek azt mutatják, hogy azért itt is mutatkoznak problémák. A helyi népszavazásokról kevés tudományos összefoglaló munkával rendelkezünk, Nagy és Tamás (2004) tanulmánya alapján azonban kijelenthetjük, hogy a helyi népszavazások körülbelül fele érvényes Magyarországon (azaz részt vesz rajta a szavazásra jogosultak legalább 50%-a), de az emberek érdeklődése témánként igen változó, a fontosnak tartott kérdésekben a részvételi arány akár 80-90%-ig is felkúszhat. Úgy tűnik, relatíve gyakran tartanak helyi referendumot beruházási és környezetvédelmi ügyekben, és a közvetlen demokrácia e megvalósulásának hátterében rendre valamilyen konfliktus áll. A cementipari esetek azt mutatják, hogy noha az eljárás reprezentatív és minden lakosnak van beleszólása a döntésekbe, a magyar jogszabályi környezet kiskapui miatt, a beköltözések révén a tényleges szavazati arányok manipulálhatók. Ha nincsenek csalások, a folyamat átlátható és elfogulatlan, ez azonban nem mindig valósul meg. Esetünkben a népszavazásokat a beruházási döntések késői fázisában bonyolították le, egy esetben oly későn, hogy dacára az igenek győzelmének, a cég már visszavonulót fújt és új helyszínt keresett. A népszavazások alkalmasak lehetnek a beruházások lassítására, de korántsem biztos, hogy egy elutasító népszavazást később nem ismételnék meg, ugyanakkor azt láttuk, hogy a pozitív válasz sem feltétlenül jelenti a beruházás automatikus megvalósulását.

A népszavazás folyamatát tekintve megállapítható, hogy az emberek nem feltétlenül rendelkeznek a döntéshez szükséges idővel és információval, a kampányokban megszerzett, egymásnak homlokegyenest ellentmondó információtüredékek biztosan nem segítik az állampolgárt a döntésben. A népszavazások lebonyolítása költséges, főként egy-egy kisebb költségvetésű település esetében igaz ez, ahol más létfontosságú szolgáltatásokra sincsenek meg mindig a pénzügyi fedezetek.

Társadalmi ellenőrző csoportok

A civil kontroll és az állampolgári bevonás egyik lehetséges módját jelentik a társadalmi ellenőrző csoportok (az egyik településen Társadalmi Kontroll Csoport, a másikon Lakossági Ellenőrző Csoport, a harmadikon pedig Társadalmi Tanács elnevezéssel illették ezeket a testületeket). Ezek a csoportok az angol terminológiából ismert állampolgári tanácsadó bizottságokra (Citizen Advisory Committee) hasonlítanak leginkább (Vári, 1995). Ellentétben a közmeghallgatással és a lakossági fórumokkal, ennek az intézménynek Magyarországon nincs jogszabályi háttere, ennek működése a felek közös megegyezésével alakulhat ki.

A cementipari esetek közül a technológiaváltás körül zajló váci konfliktusban a csoport felállítása különleges jelentőséggel bírt, a másik két esetben – amikor új gyárak létesítéséről szólt a vita – ezeknek a bizottságoknak a szerepe sokkal kevésbé volt jelentős, az interjúkban is jóval kevesebbszer emlékeztek meg róluk az interjúalanyaim. A bizottságot mindhárom esetben a beruházó cég vagy az azt támogató befogadó önkormányzat alakította meg, és a testületekbe olyan mértékadónak tartott személyiségeket hívtak meg, akiket az adott településen véleményformáló személyeknek ismertek. Ahogy az egyik érintett vállalat kommunikációs vezetője fogalmazott: *„Nagyon fontos szempont, hogy elismert emberek legyenek, a közösség által elismert emberek. Nem mi válogattuk ki, hanem a közösség forralta ki magából, hogy kik azok, akiknek sokan adnak a véleményükre. A nyugdíjas pedagógustól kezdve a fiatal levegőmérnökön keresztül a vízügyi szakemberig”*. Bár történtek kísérletek arra, hogy az ellenzék soraiból is próbáljanak tagokat toborozni, ez csak a legritkább esetben valósult meg. A projektek igazán heves ellenzői többnyire kimaradtak ezekből a bizottságokból, vagy rövid közreműködés után maguk távoztak a testületekből. A csoportok nem rendelkeztek döntési jogosítványokkal, de szabad bejárásuk volt a gyárak területére, illetve elméletileg hozzáférhettek nem publikus információkhoz is. Emellett megfogalmazhatták észrevételeiket, javaslataikat a beruházásokkal kapcsolatban, és további információkat is kérhettek.

A csoportokat az előbbieik miatt rendszeres kritikák érték. Ahogy az egyik bizottsági tag fogalmaz: *„... igenis statisztikusan meg kell nézni, hogy ilyen kontrollcsoportba bizony olyanokat is kell beleszerelni, akik zsigerből ellenzik ezt a dolgot. Már csak azért is, hogy meglegyen a statisztikai biztossága annak, hogy az az ember, aki ezt nem hiszi el, az az ember, aki kételkedik utána, azzal legyen a segítségére ennek a bizottságnak, hogy erősíti azt.”*¹³ Felmerült az is, hogy ezek a csoportok túlságosan is kötődnek a beruházó vállalatokhoz, és ezáltal nem garantált ezeknek a csoportoknak az elfogulatlan működése: *„Ugye ez úgy állt össze a polgármester úr elképzelése szerint, hogy ebben legyenek civilek. Többször változott az összetétel, hozzá kell tennem. Az elején úgy tűnt, hogy nem eléggé független. Engem nem tartottak független résztvevőnek, miután 46 évet dolgoztam a cementiparban. Én úgy kerültem egyébként ebbe bele, mint az Értelmiség Klubnak az elnöke. Van egy ilyen civil szervezet Vácott és ott úgy gondolták a tagok, hogy miután én*

¹³ Az egyik önkormányzat környezetvédelmi tanácsadójának véleménye.

ismerem [a céget], hogy én legyek a delegált. Ez nem biztos, hogy akkor egy jó ötlet volt.”¹⁴

Rowe és Frewer (2000) szerint az állampolgári tanácsadó bizottságok (amelyekhez a vizsgált kontrollcsoportok is hasonlóak) az elfogadási és folyamat szempontok szerint is hatékonyan tudnak működni. A nemzetközi tapasztalatok – hasonlóan a közmeghallgatásokhoz – itt is vegyesek: bár több kutató megállapítja, hogy az ilyen csoportok valóban alkalmasak arra, hogy értelmes párbeszéd alakuljon ki a felek között, mások azt hozzák fel, hogy a bizottságok javaslatainak nem mindig van tényleges hatása a döntések alakulására, és a résztvevők sem feltétlenül elégedettek a működésével (Chess–Purcell, 1999). A magyar megvalósulások esetében hasonlóan összetett a kép. A reprezentativitás problémáiról korábban szóltam – nevezetesen, hogy az ellenzék különböző okokból, de ritkán képviselteti magát ezekben a testületekben –, és ennek természetesen kihatásai vannak a csoport működésének elfogulatlanságára is. Ennek ellenére ezekben a testültekbe azért – még ha kötődtek is valamilyen szinten a támogatói oldalhoz – általában sikerült valóban olyan személyeket meghívni, akik valamilyenfajta társadalmi megbecsültségnek örvendtek. A kontrollcsoportok – hasonlóan a lakossági fórumokhoz és a népszavazásokhoz – válaszreakciók voltak a kialakult helyzetre, így fel sem merülhetett, hogy a beruházási döntés korai szakaszaiban támaszkodjanak rájuk. Működésük átláthatóságát nem érte kritika, de a döntések befolyásolását illetően voltak hiányosságok.

Az ülésekről jegyzőkönyvek készültek, a tagok világos napirendi pontokat fogalmaztak meg, és általában rendelkezésükre álltak a szükséges információk. Az ilyen bizottságok relatíve költséghatékonyan tudnak működni, a bizottság fenntartása nem igényel különösebben nagy erőforrásokat. Az értékelés folyamat dimenzióját tekintve tehát azt mondhatjuk, hogy az állampolgári ellenőrző testületek többé-kevésbé az elvárásoknak megfelelően működtek.

Következtetések – a kontextuális tényezők jelentősége

Kutatásom során három részvételi technikát, a közmeghallgatást, a helyi népszavazást és az állampolgári ellenőrző csoportot vizsgáltam, elsősorban arra a két kérdésre keresve a választ, hogy a közvetlen demokrácia eme eszközei hogyan teljesítenek a magyarországi környezetben. Az eredmények részben megerősítik a Rowe–Frewer (2000) kutatópáros megállapításait. Bebizonyosodott, hogy a lakossági fórumok, illetve közmeghallgatások alkalmatlanok

¹⁴ Az egyik civil szervezet képviselőjének a véleménye.

arra, hogy felfokozott környezetben átgondolt, deliberatív döntést lehessen a segítségükkel hozni. A helyi népszavazások – bár a lakosság részvételét tekintve reprezentatívnak mondhatók – ugyancsak problematikusak, a szavazók ritkán rendelkeznek információkkal a döntéshozatalra vonatkozóan, és a jogi kiskapuk megléte számos procedurális problémát is felvet. Az állampolgári ellenőrző csoportok sikeresebben működtek, sokan úgy vélték, az egyik helyszínen éppen ez a fórum változtatta meg a lakosság attitűdjét a technológiaváltás irányában. A módszer nem körültekintő alkalmazása viszont marginálissá teheti ezt a részvételi formát (az előbbi megállapításokat a 2. táblázat összegzi).

	<i>Rowe és Frewer (2000) elméleti megállapításai</i>	<i>A magyarországi alkalmazások tapasztalatai</i>
Közmeghallgatások (lakossági fórumok)	Az elfogadási és a folyamat kritériumok mentén is rosszul teljesítenek	Érzelmileg túlfűtött, konfliktusokkal terhelt összejövetelek, ahol nem teljesülnek az elfogulatlanság és a reprezentativitás feltételei, de költséghatékonyan működnek
Helyi népszavazások	Jók az elfogadási, kevésbé jók a folyamat dimenzió tekintetében	Az állampolgárok többnyire hiányos és/vagy ellentmondásos információk birtokában döntenek, sok a jogi kiskapu, és igen költséges a lebonyolítása
Állampolgári ellenőrző csoportok	Az elfogadási és a folyamat dimenziók mentén egyaránt jól teljesíthetnek	Viszonylag elfogulatlan és átlátható működés, költséghatékony megoldás, de ezek a csoportok könnyen marginalizálódhatnak

2. táblázat: A részvételi módszerek összehasonlítása

A részvételi módszerek értékelése egyértelműen rámutat egy fontos fejleményre, amelyet a témával foglalkozó szakirodalom sokszor elhanyagol. Noha az általános értékelő rendszerek hasznosak lehetnek a különböző részvételi technikák összehasonlításakor, nem lehet megkerülni a kontextus fontosságát. Még a legjobbnak minősített participatív módszerek is csődöt mondhatnak bizonyos körülmények fennállása esetén, így ezeknek a peremfeltételeknek az elemzése alapvető fontossággal bír. A kontextuális tényezők közül

az érzelmileg túlfűtött, érzékeny témákat, a jogi környezet szabályozatlanságát és a mélyben (vagy nem is annyira a felszín alatt) meghúzódó gazdasági és politikai érdekeket emelném ki.

Természetesen nem mindegyik telepítési döntést övez heves társadalmi konfliktus, de bizonyos esetekben (például ha valamilyen módon a hulladékkezelés kérdése is felmerül az adott ügyben) a társadalmi ellenállás, a tiltakozás borítékolható. Ezekben a helyzetekben az olyan hagyományos részvételi technikák, mint a közmeghallgatás vagy a helyi népszavazás rendre csődöt mondanak. Ilyen esetekben a közmeghallgatásokon vagy a lakossági fórumokon nehezen biztosítható az indulatok féken tartása, és így ritkán alakulhat ki tényleges párbeszéd az egyes felek között. A helyi népszavazásokon a felfokozott érzelmek a tájékozódás lehetőségeit szűkítik, és egy hosszabb kampányidőszak az egész település későbbi életét megmérgezheti. Az elkészített interjúkból kitűnik, hogy a népszavazások és az azokat övező kampányok a két tábor közötti harc részei, a referendum mint egy fontos „fegyver” jelenik meg a tiltakozók szemében.

Bár a bevezetőben szoltam arról, hogy a társadalmi részvétel jogi szabályozása Magyarországon előrehaladottnak tekinthető, még a legelterjedtebb részvételi formák jogszabályi előírásai is sokszor hiányosak vagy ellentmondásosak. A közmeghallgatásoknak és a lakossági fórumoknak nincs meghatározott rendje, a helyi népszavazások szabályozottsága pedig olyan manőverekre ad lehetőséget, amelyekkel a szavazások eredménye manipulálható. Utóbbihoz tartozik többek között, hogy az ideiglenes beköltözésekkel akár drasztikus mértékben is megváltoztathatók a politikai erőviszonyok egy adott településen, a választásokon feltett kérdések megfogalmazása pedig sugallhatja a megfelelő választ a polgároknak. A népszavazási kérdések egy év elteltével ismételten feltehetőek, így egy kitartó és türelmes beruházó akár korábbi kudarcok után végül is sikert könyvelhet el (Szántó, 2008b).

A cikkben feltárt esetek arra is rámutatnak, hogy a konfliktusok hátterében sokszor gazdasági vagy politikai érdek-összeütközések állnak, amelyek az egyébként is heves társadalmi konfliktusokat tovább erősíthetik. A helyi népszavazásoknak a parlamenti vagy önkormányzati választásokkal egy időben történő lebonyolítása például szükségszerűen (párt)politikai üggyé alakítja a telepítési döntéseket övező társadalmi konfliktusokat. Nem zárható ki az sem, hogy a részvételi folyamatokat az egyes szereplők szándékosan manipulálják, hogy így politikai vagy gazdasági haszonra tegyenek szert. Az ilyen helyzetekben a hagyományos részvételi technikákon túlmutató innovatív participatív technikákra (ilyen lehet például az ál-

lampolgári ellenőrző csoport is, de megfontolandó a vitázó közvélemény-kutatás vagy a konszenzuskonferencia alkalmazása is) lehet szükség (Pataki, 2007). Ezeket a módszereket számos alkalommal sikeresen alkalmazták olyan érzékeny témák kapcsán (bűnözés, roma-kérdés stb.), amelyeket élénk társadalmi viták jellemeznek. Bár a jogszabályok nem ismerik ezeket a technikákat, módszertanilag rendre megalapozottak és világos, szabályozott eljárásokra épülnek (lásd például a vitázó közvélemény-kutatás módszertanát), így segítségükkel biztosítható az indulatok kordában tartása és az átgondoltabb, párbeszédre épülő döntéshozatal.

HIVATKOZÁSOK

- Antal A. (2009): *A környezeti demokrácia elmélete és gyakorlata*; Politikatudományi Szemle 18 (4), 82–101.
- Arnstein, S. R. (1969): *A ladder of citizen participation*; Journal of the American Institute of Planners 35 (4), 215–224.
- Beierle, T. C. (1999): *Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions*; Policy Studies Review 16 (3–4), 75–103.
- Bela Gy. – Pataki Gy. – Valené Kelemen Á. (2003): *Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban*; A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai, 20. szám, Budapest
- Chess, C. – Purcell, K. (1999): *Public Participation and the Environment: Do We Know What Works?*; Environmental Science & Technology 33 (16), 2685–2692.
- Fülöp S. (2002): *Környezetvédelmi demokrácia a gyakorlatban. Kézikönyv a közösségi részvételről környezetvédelmi és vízügyi hatóságok szakemberei részére*; Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ, <http://www.rec.hu/kiadvany/kezikonyv.pdf> (2011. novemberi állapot szerint.)
- Habermas, J. (1987): *Előkészítő megjegyzések a kommunikatív kompetencia elméletéhez*; Szociológiai Figyelő 3 (2), 4–29.
- Harkai A. (2002): *Az újjászületés története: egy cementipari nagyvállalat zöldülése*; Szakdolgozat, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest
- Nagy Cs. – Tamás V. (2004): *Helyi népszavazások Magyarországon*; Politikatudományi Szemle 13 (3), 197–221.

- O'Rourke, D. – Macey, G. P. (2003): *Community Environmental Policing: Assessing New Strategies of Public Participation in Environmental Regulation*; Journal of Policy Analysis and Management 22 (3), 383–414.
- Pataki Gy. (1999): *A vállalatok zöldülése mint tanulási folyamat*; Kovász 3 (1–2), 69–97.
- Pataki Gy. (2007): *Bölcs „laikusok” – Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában*; Civil Szemle 4 (3), 144–156.
- Reisinger A. (2009): *Részvételi demokrácia, társadalmi részvétel – Elméleti megközelítések*; Civil Szemle 6 (4), 5–23.
- Renn, O. – Webler, T. – Wiedemann, P. (szerk.): *Fairness and Competence in Citizen Participation*; Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Rosener, J. B. (1981): *User-Oriented Evaluation: A New Way to View Citizen Participation*; The Journal of Applied Behavioral Science 17 (4), 583–596.
- Rowe, G. – Frewer, L. J. (2000): *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation*; Science, Technology, & Human Values 25 (1), 3–29.
- Rowe, G. – Frewer, L. J. (2004): *Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda*; Science, Technology, & Human Values 29 (4), 512–557.
- Rowe, G. – Horlick-Jones, T. – Walls, J. – Pidgeon, N. (2005): *Difficulties in evaluating public engagement initiatives: reflections on an evaluation of the UK GM Nation? public debate about transgenic crops*; Public Understanding of Science 14 (4), 331–352.
- Rowe, G. – Marsh, R. – Frewer, L. J. (2004): *Evaluation of a Deliberative Conference*; Science, Technology, & Human Values 29 (1), 88–121.
- Szántó R. (2008a): *Telepítési döntések – telepítési konfliktusok*; Doktori disszertáció, Budapesti Corvinus Egyetem
- Szántó R. (2008b): *A telepítési konfliktusok mintázata az elmúlt évtizedben*; Társadalomkutatás 26 (3), 371–388.
- Vári A. (1995): *Citizens' Advisory Committee as a Model for Public Participation: A Multiple-Criteria Evaluation*; in: Renn et al. (szerk.), 103–115.
- Webler, T. (1995): *»Right« Discourse in Citizen Participation: An Evaluation Yardstick*; in: Renn et al. (szerk.), 35–86.