

## Az európai integrációs folyamat kihívásai a magyar településpolitikában

---

A hatvanas évek végén új „forradalom” tört ki Európában: az ún. új baloldal forradalma. Szellemi gyökerei az amerikai pszichedelikus kultúrából, az ún. beat-korszak érzelmi-transzcendentális szellemiségéből táplálkoztak, s végül a 68-as francia „diákkorradalomban” érte el csúcspontját. A „forradalom” bukását követően az azt képviselő ún. „elátkozott generáció” Amerikában a yuppi, illetve kábítószeres, Európában pedig a szélsőbaloldali-terrorista, illetve alternatív-környezetvédő életformát alakította ki magának. Az ún. posztindusztriális világban a posztmateriális értékrendszer meglehetősen gyorsasággal terjedt el, s Nyugat-Európában ez utóbbi csoport, különösen a német zöldek és az amerikai yuppi, mára már komoly politikai befolyást mondhat magáénak.

A területiséget is magában foglaló, széles értelemben vett környezettudat a 80-as évek elején még nem volt napirenden, ám az azóta eltelt két évtized jelentős változásokat eredményezett. Európa keleti felére e változások mindazonáltal az utóbbi időkig a tudomány, a politika és a gyakorlati döntéshozókészítés területén nem vagy csak alig jutottak el.

A területi környezettudat kérdéskörének tudományos vizsgálata – bár az eszmekör természetesen ismert volt már régebben is – Magyarországon nem túl régi keletű, csak a csernobili katasztrófa után tudatosult. Nem mondható, hogy ezek a kérdések pusztán szakmai kérdésekként merültek volna fel, hiszen a „szakma” az adott körülmények között gyakorlatilag egyszerre vállalta fel az elméleti kérdések megválaszolását és a lakossági érdekképviseletet.

Az 1985-ös választások, a helyi, illetve magántőke bevonása a területfejlesztésbe, valamint a csernobili katasztrófa alapján változtatta meg a korábbi helyzetet. Az akkori választásokon lehetővé vált a kettős jelölés, s ezzel felnyílt a helyi politika világát elrejtő addigi burok. E folyamat lényege abban állt, hogy a Kádár-rendszer által megkötött négy „kiegyezés” (a munkássággal a fusi, a parasztsággal a háztáji, az értelmiséggel a korlátozott szakmai nyilvánosság s a helyi közösségekkel az informális policy-making engedélyezése) a rendszer belső és külső tartalékainak kimerülése miatt bomladozni kezdett.

A 85-ös választásokat követően folyamatosan egyre nagyobb összegeket áldoztak mind ökológiai hatástanulmányok készítésére (az ivóvízkészletek elnitrálásától a balinkai mélyművelésű bauxitbányának a hévízi forrásokra gyakorolt hatásán át a BNV komplex hatásvizsgálataig), mind pedig a legtágabban értelmezett területi-területpolitikai-humánökológiai-szociológiai-

ai vizsgálatokra, így például az Országos Területrendezési Tervkonceptióra, egyes kiemelten fontos megyei mintatervekre, fővárosi és kritikus határ menti területek fejlesztésére.

## Módszerek

A területi-területpolitikai-humánökológiai-szociológiai vizsgálatok kapcsán már elejétől fogva azzal a dilemmával kellett szembenézni, hogy az adott kutatásnak mi is a tulajdonképpeni tárgya. Kifejezetten szakmai jellegű véleménnyel ugyanis csak egy nagyon kislétszámú réteg rendelkezik a társadalomban, s hamar kiderült, hogy a valóságos kérdések sokkal bonyolultabbak annál, hogysem egyszerű közvélemény-kutatási technikákkal kutathatók lennének. A zárt rendszerekre kidolgozott hagyományos szociológiai módszerek – erős leegyszerűsítéssel – az identifikáció, a stratifikáció, a funkció és a mobilitás kulcsfogalmaira épülnek fel, és lényegében statikus kategóriák kialakításával nem jutnak túl a tipizáláson. A továbblépést olyan módszerek alkalmazásával képzelték el, amelyeket az 1973–74-es válság után – valószínűleg az új, világméretű Kondratyev-ciklus beindulásával – kezdtek el szélesebb körben alkalmazni. E módszerek dinamikus jellegüknél fogva alkalmasak voltak arra, hogy vizsgálati eredményként új kérdésekhez vezessenek. A következő módszereket alkalmazták: hagyományos közvélemény-kutatás, alanyi szociológiai módszereket alkalmazó mélyinterjúzás; game-analízis (argumentációanalízis), sztereotípiá- és tartalomelemzés; attitűdöket, intenciókat, orientációkat és perspektívákat mérő skálákat alkalmazó vizsgálatok, a milió-szemléleten, szimbolikus univerzumkép-elemzésen és szociállingvisztikán alapuló esettanulmányok.

A munkák egy része normál országos reprezentatív minták felhasználásával készült, más részüket három almintát is alkalmazott. Az első almintá a közvetlenül érintett térségeket, a második a valamilyen értelemben közvetetten érintett térségeket reprezentálta (közvetett alatt itt általában olyan térségeket kell értenünk, ahol környezeti ügyek már régebben is voltak, így az ott élők konkrét tapasztalatokkal rendelkeztek, vagy pedig érdekeltek voltak aktuális ügyben), míg a harmadik almintá semleges kontrollmintá volt.

## Kérdésfeltevések

A különböző munkák sokféle kérdéssel foglalkoztak. Mindazonáltal elkülöníthető néhány alapvető dimenzió, amelynek mentén e kérdések csoportokba rendezhetők. Ezek a következők:

*Terület és ember.* A területi kihívások érzékelése és értékelése, a területtel való kapcsolat intenzitása, a területi kihívások általi érintettség, a szociális hierarchiában elfoglalt hely összefüggése a területi-környezeti kérdésekhez való viszonyal, az értékrendszerek és miliók területpolitikai kérdésekkel való viszonya;

*Területiség és politikai kommunikáció.* A politikai attitűdök és területpolitika (policy making), a területi problematika és a politikai transzformáció, az emberek területi kérdésekkel kapcsolatos egymás közti kommunikációja, a média területiséggel kapcsolatos üzenetei, a döntéshozatalra való hajlandóság;

*Területiség és autonóm állampolgári aktivitás.* A valóságos aktivitás valószínűségének mérése, a területiséggel kapcsolatos jogtudatosság mértéke, a döntéshozatal országos és helyi szereplőinek megítélése, a döntéshozatal game-analízise, a döntéshozatal optimalizálásának lehetőségei.

Az ország településpolitikája fordulóponthoz érkezett: a számtalan probléma és a gyakran megfigyelhető válságjelenségek, amikkel szembe kell néznünk, arra figyelmeztetnek, hogy új megközelítéseket kell alkalmaznunk.

A településpolitika a modern korban több szakaszon ment át, s mindig másként fogalmazta meg céljait. Ezek a célok a századelőtől kezdődően: valamely utópiából dedukált ideális állapot előállítása, valamely értékrend szerint értelmezett haladás biztosítása, mérhető növekedés elősegítése, nyomon követhető folyamatok szabályozása valamely felismert törvényszerűség alapján, felismert problémák korrekciója ellenőrizhető eszközök igénybevételével, prognosztizált krízisek elkerülése hatósági beavatkozás útján, azonosított strukturális elemek valamely felismert rendszerbe való beillesztése az optimális funkcionálás biztosítása céljából.

Ez a logikus fejlődés a regionális politikák történetében szintén logikusan vezetett a jelenlegi „millennáris” és világméretű kérdéshez: hogyan tovább? A kommunikációpolitikát megalapozó szociális feasibility study (monitoring-alapelem) alkalmazásával juthatunk közelebb az erre adandó válaszhoz.

Külön ki kell emelnünk, hogy az ún. területhez fűződő érdekek nem képezték külön kutatás tárgyát, mivel a területhez önmagában nem fűződnek érdekek, csak a terület nyújtotta lehetőségek felhasználásának módjaihoz. (Egy személynek vagy csoportnak egyszerre érdeke a harmonikus milió, területi identitás, környezet, de a megélhetés terület- és milióromboló, környezetkárosító módon történő biztosítása is.) Ez a kérdés a döntéshozatali game-analízis keretei között lenne vizsgálható, ami viszont igen költséges és kényes feladat. Az elmúlt tíz évben ilyen vizsgálat nem is történt, legfeljebb kisszámú, krízishelyzet által kikényszerített egyedi esetben.

Ami a megoldás útjait illeti, kiindulópontként a hetvenes években működő két meghatározó tudóshoz kell fordulnunk. Az egyik Oscar Lewis, aki kidolgozta az ún. alanyi szociológiát, amelyben a szakértőnek a terepen megélt tapasztalatai perdöntő szerepet kapnak, a másik pedig Immanuel Wallerstein, aki létrehozta és művelte az ún. világrendszer-szemléletet, amelynek keretei között a vizsgált időbeli és térbeli egység meghatározása mindig a kutatott folyamatok természetétől függ. Szintén figyelembe kell venni az ezredvégi Samuel P. Huntingtonot, aki nemrég a világrendszer megnyílásának megindulását állapította meg. E folyamat stabilizációja és eredménye nem jelezhető előre. Az eurokonform továbblépés előfeltétele e – paradox módon amerikai – szemléletmódok együttes alkalmazásában rejlik.

## A jelenlegi helyzet

Megállapíthatjuk, hogy az elmúlt tíz esztendőben a kutatások metodikája nagymértékben leegyszerűsödött, és gyakorlatilag önkormányzat-politikai szakvizsgálatokra (politics és polity), illetve „sima” közvéleménykutatásokra redukálódott. Az fentebb bemutatott bonyolult kérdéskomplexum vizsgálata ebből a mögöttünk lévő időszakban már nem mutatkozott igény részben emiatt, részben pedig a rendelkezésre álló anyagi erőforrások szűkössége, a rövid kutatási idő, valamint a kutatási koordináció hiánya miatt. Te-

repmunkáink során szűkebb kérdéseink vizsgálatára szorítottunk, tehát az értékrendszerek és miliók területpolitikai kérdésekkel való viszonyára, az érintettek, érdekeltek, szakértők és hatóságok közti kommunikációra, a döntésbefolyásolásra való hajlandóságra és a döntéshozatal optimalizálásának lehetőségeire, másfelől pedig az elmúlt 18 évben végzett területpolitikai tárgyú kommunikációs-participációs kutatások és döntéselőkészítő tevékenységek összefüggő és közös eredményeire.

Az európai integrációs kihívás területpolitikai vonatkozásai első megközelítésben két dologra hívják fel a figyelmet. Az egyik az, hogy területpolitikai kérdéseket, problémákat és konfliktusokat egyértelműen definiálttá kell tenni. A másik abban ragadható meg, hogy megfelelő döntéselőkészítési rendszer hiányában nem teljesíthető az EU-nak a programozási gyakorlat meghonosítására vonatkozó elvárása. A mostani terepeken, illetve az elmúlt 18 év során szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy egy megfelelően strukturált participációs döntési rendszer hiányában – amely egyébként lehetővé teszi az egymásba mosódó érdekek elkülönült artikulálását és így megegyezés kialakítását is, tehát a tényleges és szabályozott döntéshozatali optimalizációt – teljesen reménytelen vállalkozás a területpolitikai kérdések megnyugtató kezelése, s ezáltal a tényleges EU-integráció is. Így e tárgyban javaslattal is élünk.

## A participációs javaslat indokai

A feldolgozott tereptapasztalatok alapján megállapíthatjuk, hogy az európai integráció kihívásaira elsődlegesen a környezet- és területpolitikai kommunikációs, illetve az ennek kialakításával kapcsolatos kérdések megoldásával stratégiával lehet választ adni. Az elmúlt évek során lefolytatott kutatások alapján a következő megállapításokat tehetjük:

Az eddig lefolytatott kommunikációs akcióprogramok során gyakorlatilag egyáltalán nem vettek igénybe megfelelő kommunikációs szakembereket, azaz moderátorokat, facilitátorokat és mediátorokat. Az említett kisszámú kommunikációs akcióprogram során lényegében nem alkalmazták a kommunikációs eljárások vonatkozó minimumát jelentő eszközöket, azaz a direct mailt, a megismételt fórumokat, a közvélemény-kutatásokat, a nyomtatott és elektronikus sajtó kínálta lehetőségeket, valamint az érdemi közmeghallgatásokat.

A megfigyelt kisszámú kommunikációs akcióprogram két esetben fordult elő: vagy akkor, ha gazdag és perspektivikus helyzetben lévő társadalmi egység vagy település szándékozott hosszabb távon is végrehajtható tervet készíteni, vagy pedig akkor, amikor szegény és perspektívtalan társadalmi egység vagy település került kritikus helyzetbe. A skála említett két szélső pontja közötti nagy terjedelmű részeken található társadalmi egységek, illetve települések nem végeznek kommunikációs akcióprogramot.

A vonatkozó, a participációt és az egyeztetési menetet tartalmazó joganyagok, illetve jogforrások inkoherensek. Ez a tény arra enged következtetni, hogy az egyes jogalkotók egymástól különböző szakértő és döntéstámogató csoportokra támaszkodnak, és ezek a csoportok nem állnak egymással kapcsolatban.

A fenti tény következtében valószínűsíthető, hogy az érintett jogalkotók sem állnak tényleges kapcsolatban egymással, amiből az következik, hogy a partícipatív kommunikációpolitika a jelen pillanatban csaknem ott tart, ahol Héraklész, amikor megállt Augiász istállójának ajtajában.

A partícipatív kommunikációpolitika előfeltétele a döntési jogkörrel rendelkezők adott tárgyi horizontális integrációja. Ennek előfeltétele viszont a vertikális integráció vonatkozó részének, azaz a monitoring-kérdéskörnek megnyugtató tisztázása. Az áttanulmányozott jogforrások arról tanúskodnak, hogy a kompetencia kérdésében az egyes jogforrások egymásnak ellentmondóan rendelkeznek, s átfedő, egymással ellentétes, sőt olykor többszörös kompetenciákat állapítanak meg. A monitoring-kérdéshez tartozik az a megállapítás is, hogy a monitoring-tevékenység tartalmi, módszertani és formai szabályozása gyakorlatilag még meg sem kezdődött.

A vonatkozó joganyagok egy része igen részletesen szabályozza a partícipációt, és garanciákat adó eljárásrendet állapít meg (például erömű-rendelet). Más része elviekben megállapítja az összes garanciát, de a partícipációs folyamatnak nincs érdemben döntésbefolyásoló ereje (például a környezetvédelmi törvény). Egy harmadik része csak államigazgatási egyeztetést ír elő (a területfejlesztési törvény és a kapcsolódó rendeletek), egy negyedik része megmarad az általános deklarációknál (építésügyi törvény), egy ötödik része pedig a képviselői demokráciára hivatkozva lényegében az önkormányzati képviselőtestületet teszi meg a népfelség elvének helyben egyedül létező megnyilvánulási formájává (önkormányzati törvény). Ezzel gyakorlatilag megakadályozza a közvetlen részvételt, tehát a testülettel teszi függővé annak alkalmazását.

Az egyes jogforrások által megállapított eljárásrendek egymással nincsenek köszönő viszonyban, így egy többrendbeli egyeztetési, illetve közösségtájékoztatási kötelezettség alá eső fejlesztés esetében 8 naptól 60 napig terjedhet a véleménynyilvánítás határideje. Ugyancsak jellegzetes, hogy egyes esetekben pusztán kifüggesztést, tájékoztatást, más esetekben véleménynyilvánítást, ismét más esetekben de facto egyetértési jogot állapítanak meg a vonatkozó joganyagok, amely eltérések, különbségek akár ugyanarra a fejlesztési döntésre is vonatkozhatnak.

Mivel az önkormányzati törvény kétharmados, a többi joganyag pedig feles, illetve csak rendeleti szintű, s a partícipatív döntési folyamat tárgyait jelentő fejlesztések igen számottevő hányada önkormányzati kompetenciába tartozik, az önkormányzati törvény gyakorlati alkalmazásakor a jelzett fejlesztések érdemi részvétel nélkül történnek meg. Ezzel kapcsolatban semmilyen jogforrás nem rendelkezik az önkormányzatokra vonatkozó kényszerítő erővel.

A részvételi jog alanya egyes jogszabályoknál az érintett lakosság (erömű-rendelet), másoknál az NGO-k (környezetvédelmi törvény). Előfordul, hogy egy testület ezt egyszerűen maga állapítja meg (önkormányzati törvény). Ismét másoknál nincs de facto szabályozott részvétel, csupán államigazgatási egyeztetés (területfejlesztési, illetve építésügyi törvény).

A *controlling* vonatkozásában egyes jogforrások véleménykérést, döntésbefolyásolást írnak elő, illetve tárgyuk ebben áll (területfejlesztési, építésügyi, környezetvédelmi, önkormányzati anyagok). Mások csak hozzávetőleges adatszolgáltatást rendelnek el véleménykérés és értékelés nélkül, azaz ezeknél a jogforrásoknál a részvétel, véleménynyilvánítás és döntésbefolyásolás gyakorlatilag megszűnik, és helyüket az adatok alapján és a döntés tárgyánál sok szinttel magasabban elhelyezkedő és centralizáltan működő testületeknél (monitoring-bizottságoknál) történő felülvizsgálat veszi át,

amivel a szubszidiaritás elve teljesen háttérbe szorul (monitoring-joganyagok). Ez azt eredményezi, hogy egy bármilyen, horizontális egyeztetési, illetve tájékoztatási kötelezettség alá eső tervezési és döntési tevékenység előtt az össze nem függés következtében igen komoly nehézségek állnak.

A jelen anyag célja az, hogy jogi alapot teremtsünk abból a célból, hogy ne csak a nagy bajok és ne csak a nagy lehetőségek kényszerítsék ki, illetve tegyék lehetővé a participatív döntéshozókészítést, hanem hogy ez a participációs-kommunikációs gyakorlat általánossá váljon.

## A javaslat alapja: a participáció felépülése és optimális rendje, a szabályozás javasolt szintjének indoklása

A tulajdonképpeni döntéshozatalnak participatív alapokra kell épülnie és egy négypólusú döntési térben kell megtörténnie, amely akkor működik megfelelően, ha megfelelően intézményesülnek az egyes szereplők. Ez a kommunikációpolitikai stratégia alapja. A kommunikáció szereplői a következők: szakemberek (értékelés) – ők képviselik a logokrácia (a perspektíva-felmutatás) elveit; az önkormányzatok, régiók, államigazgatási szervek (jogi ellenőrzés) – ők képviselik a bürokrácia (a fenntartani-tudás) elveit; a cégek, beruházók, fejlesztők (programharmonizáció és kontroll) – ők képviselik a technokrácia (a megvalósítani-tudás) elveit; s a lakók, munkavállalók és csoportjaik (érintettek), akik a demokrácia (a közakarat-megnyilvánulás) elveit képviselik.

Arra van szükség, hogy e négy csoport között az érdemi kommunikáció biztosított legyen. Egy szervezett és jogilag kodifikált rendszer átláthatóvá és kiszámíthatóvá teszi e csoport munkáját, míg ha ez nem így történik, nagy valószínűséggel a káoszra jellemző ad hoc formák alakulnak ki, ami sok időt, pénzt és energiát pocsékol el, nem is beszélve a szereplők szavahihetőségében és presztízsében keletkezett károkról. Mindenképpen szükség van ezért a formalizált megoldás kialakítására.

A négy szakértői jelleggel működő bizottság a koncepciók, programok, akciók törvény, illetve más jogforrás által megszabott fázisaiban delegáltjai útján közösen járna el az illetékes monitoring bizottság delegáltjával kiegészített Független Szakértő Bizottságban, amely jogi érvénnyel rendelkező döntést hozna a komplex közösségtájékoztatási folyamat lefolytatásának és elfogadásának tárgyában.

## Jogszabályi javaslat a fejlesztési döntésekben való közösségi részvételt szolgáló környezeti-gazdasági-szociális-kulturális hatástanulmányokról

Környezeti-gazdasági-szociális-kulturális hatástanulmányt kell készíteni minden környezeti, gazdasági tárgyú, szociális és kulturális intézményekkel kapcsolatos, valamint települési (területi) fejlesztési koncepcióhoz, programhoz és komplex akcióhoz.

Minden környezetfejlesztési, gazdaságfejlesztési, szociális és kulturális intézményfejlesztési, valamint település-(terület-)fejlesztési koncepció, prog-

ram és akció olyan döntéseket tartalmazó dokumentum, amely az adott, földrajzilag, gazdaságilag, szociálisan, kulturálisan, valamint település-szempontról (területileg), illetve intézményileg-jogilag definiált közösség környezetére, gazdaságára, szociális, kulturális és jogérvényesítési, intézményesítettségi helyzetére jelentős hatással van. Mivel az egyes tervtípusok kérdésfeltevésükben és mélységükben különböznek egymástól, az elkészítendő hatástanulmányok kérdésfeltevésai és mélysége is különbözni fognak egymástól. Ennek megfelelően a terv által érintett közösségek tekintetében érvényesülő összefüggések e környezeti-gazdasági-szociális-kulturális, valamint települési (területi) egységekre vonatkozóan külön-külön és együttesen is vizsgálандók. A hatástanulmány olyan koncepcionális és programalkotó beavatkozást megalapozó dokumentum kell hogy legyen, amely a tervezés időpontjában fennálló helyzetet rögzíti, s aktuális kiindulópontot biztosít a döntéshozatal számára. A hatástanulmány a tervben megfogalmazódó és a beavatkozás által érintett közösségre nézve lényeges alternatívákat értékeli környezeti, gazdasági, szociális és kulturális, valamint jogi és intézményesítettségi szempontból.

A terv hatásait tekintve a beavatkozás irányától eltérő közösségeket is érinthet. A hatástanulmánynak e teljes hatásterületre kell irányulnia. A hatásterület meghatározása környezeti-gazdasági-szociális-kulturális, illetve jogi-intézményi vonatkozásban a hatástanulmány feladata, és minden esetben követi a kistérségi, megyei jogú városi, kerületi, megyei, fővárosi, valamint regionális szintű tervek, koncepciók, programok esetében a joghatóság által lefedett területet. A hatásterület kiterjedését az államigazgatási szempontból illetékes önkormányzat vagy regionális joghatóság döntési jogköre, véleményezési joga szabja meg.

A hatástanulmány érvényessége a terv által megcélzott és kijelölt közösség(ek)re terjed ki. A hatástanulmányban foglalt megállapításokból adódó követelményeket a döntéshozatal során figyelembe kell venni. A hatástanulmány a terv számára csak a megcélzott és kijelölt közösségekre fogalmazhat meg kötelezettségeket, előírásokat, ajánlásokat.

A hatástanulmány érvényességi ideje a terv időtávjá. Munkálatai során előrejelzések készítenđők, amelyeknek időtávjá a vizsgált környezeti-gazdasági-szociális-kulturális kérdés jellegétől függ. A tervi kötelezettségek, előírások érvényességi ideje azonban nem haladhatja meg a terv időtávját.

A hatástanulmány készítése során minden, a terv által megcélzott vagy kijelölt közösség környezetét befolyásoló tényezőt figyelembe kell venni, illetve a közösségben jelenlévő, működő, vagy érdekelt gazdasági-szociális-kulturális, valamint jogi és intézményi szereplő bevonását biztosítani kell.

Aki véleményt kíván nyilvánítani a tervben foglaltakkal kapcsolatban, annak számára a tájékozódás és véleményalkotás lehetőségét biztosítani kell. Azokat a szereplőket, akik a tervkészítésről szóló tájékoztatás nyomán nem jelzik véleménynyilvánítási szándékukat, a hatástanulmány készítése során fel kell kutatni, és szintén be kell vonni. Így minden olyan szereplőt figyelembe kell venni, akinek döntési joga van a tervben foglaltakkal kapcsolatban, befolyása van a terv megvalósulására, érdeke fűződik a tervhez. Aki a terv szempontjából figyelmen kívül nem hagyható szereplő, tehát aki jártasság, tapasztalat, információ, szakértelem birtokában van, szintén bevonandó. Akire hatással van (lesz) a terv, tehát környezetvédelmi szerveze-

tek, műszaki–infrastrukturális szervezetek, munkaügyi központok és kirendeltségeik, gazdasági szervezetek és képviselőik, munkahelyi szerveződések, munkavállalói csoportok, szociális szervezetek, kulturális (és vallási) szervezetek és intézmények, civil és kisebbségi szervezetek, önkormányzatok, fejlesztési tanácsok, igazgatási szervek, ugyanúgy bevonandók.

A hatástanulmánynak tartalmaznia kell a környezeti, a gazdasági, a szociális és a kulturális koncepciók, programok és akciók szempontjainak megfelelő értékelését, meg kell vizsgálnia az elképzelések, alternatívák környezeti, gazdasági, szociális és kulturális, valamint jogi és intézményi feltételeit és következményeit.

A hatástanulmányt úgy kell elkészíteni, hogy a terv területi és időbeli érvényességi körét teljes mértékben figyelembe vegye. Figyelembe kell venni a magasabb szintű tervek előírásait, továbbá az alacsonyabb szintű, illetve a szomszédos, kapcsolódó közösségeket érintő, valamint a rájuk hatással bíró tervekben foglaltakat is.

A hatástanulmányt a terv vizsgálati szakaszában kell elkezdni és az után kell véglegesíteni, amikor a terv céljai már konkrét – alternatívát felkínáló – megfogalmazást nyertek. Az alternatíva megfogalmazása során figyelembe kell venni a környezeti optimumokat, és a gazdasági–szociális–kulturális, illetve az intézményi–jogi szereplők igényeit, elképzeléseit, javaslatait.

A hatástanulmány helyét a tervekészítés folyamatában oly módon kell meghatározni, hogy érvényesüljenek a következő szempontok:

- minden elképzelést, javaslatot figyelembe kell venni (e fázisban nem indokolt a valamely későbbi értékelési szempont alapján történő kizárás);
- biztosítani kell a tervező és a szereplők közötti, valamint a szereplők egymás közötti kölcsönös, folyamatos és kétirányú kommunikációját;
- szabályozott tárgyalási folyamat keretében kell a tervi alternatívákat pontosítani, elkülöníteni egymástól a megvalósítható és nem megvalósítható elképzeléseket és javaslatokat.

A hatástanulmány keretei között környezeti határértékeket kell megszabni és érvényesíteni. A tervi alternatívák közötti döntést megelőzően történik meg, aminek során fel kell tárni a szereplők közötti érdekösségeket, kooperációs lehetőségeket, valamint konfliktusokat és érdekellentéteket. A közvetítés eszközeivel el kell érni ezek harmonizálását a teljes konszenzus elérése érdekében.

A partícipáció-egyeztetés során egyenlőségi alapon bevonandók a hatástanulmány tartalmi pontjainak megfelelő szakértők, az államigazgatási eljárásrend szerinti hatóságok, a kivitelező beruházók és fejlesztők, valamint az érintett lakosság és munkavállalók szervezetei.

A hatástanulmányok különböző típusait a koncepciók, programok és akciók fajtájához kell kötni. A készítendő hatástanulmány komplex egyszeri akcióra, hosszú távú, időben szakaszolt, összetett programra és nagytávlatú (több generációra kiható), elvi jelentőségű koncepciókra (doktrínák) terjed ki.

A hatástanulmány általánosan figyelembe veendő tematikus pontjai a következők:

- a környezet állapota, lehetőségek, veszélyek, infrastruktúra és hálózatok,
- a népesség állapota, képzettség, népmozgalmi folyamatok és prognózisok, gazdaságfejlesztés és foglalkoztatás, munkaerőpiaci egyensúly, innováció, modernizáció,
- társadalmi kohézió és kulturális integráció, intézményesülési folyamatok, civil szerveződési folyamatok,
- egyenlőtlenségek, polarizáció, mérséklésük lehetőségei,
- perspektívák, jövőképek, realitásuk, megvalósíthatóságuk,
- a kommunikáció és kooperativitás helyzete, médiaelérés, érdekartikulációs formák és érdekegyeztetési mechanizmusok,

– döntési előzmények, döntéshoztali struktúrák működése, koordináció, jogi háttér, lehetőségek és alternatívák.

A hatástanulmánynak minden esetben dokumentált része az információk forrása, dokumentációja; a döntéselőkészítés folyamatának közéleti eseményei, nyilvános fórumai – ezek jegyzőkönyvei, tartalmi összefoglalói; a döntéselőkészítés folyamata a tömegtájékoztatásban (PR); a felmerült tervekkel kapcsolatba hozható lakossági akciók, megnyilvánulások; a döntéselőkészítő apparátuson, illetve a jogi-intézményi szereplők hatáskörén kívül született, az apparátus(ok)hoz eljuttatott javaslatok, kérdések, igények.

A hatástanulmányok készítését a döntéselőkészítés során kell megkezdeni és a döntéshozatal és döntésvégrehajtás előkészítése során kell véglegesíteni. A döntés-előkészítés szakaszában a hatástanulmány belső munkálatainak illeszkednie kell az állapotfelmérés, az elemzés és értékelés, illetve az alternatíva-képzés, a döntéshozatal és -végrehajtás előkészítési fázisában pedig a stratégiai, illetve az operatív program támasztotta igényekhez. A hatástanulmánynak a tárgyi hatálynak megfelelő módon e fázisokhoz vissza kell csatolnia saját (rész)eredményeit, folyamatos egyeztetés keretében.

A hatástanulmány elkészítésének rendje: állapotfelmérés, elemzés és értékelés, alternatívák képzése, stratégiai program (alternatívák közötti döntés és végrehajtás-előkészítés), operatív program (megvalósítási scenárió).

A rendelet [törvény] végrehajtásának ellenőrzésére a kormány rendeletet alkot Független Szakértői Bizottság létrehozataláról. Független Szakértői Bizottságot minden esetben létre kell hozni, a tárgytól függően állandó vagy ad hoc jelleggel. A Bizottság a környezeti-gazdasági-szociális-kulturális komplex akciók, programok, koncepciók tekintetében a participáció megvalósításának ellenőrzése céljából a jogi és intézményi, jogforrásként definiálható szereplők számára véleményezési jogkörrel rendelkezik.

A Bizottság közönségtájékoztatási programot rendel el és azt ellenőrzi, valamint dönt a közönségtájékoztatási folyamat eredményességéről. Az eredményesség elutasítása esetén a komplex akciókat, programokat, koncepciókat át kell dolgozni, a közönségtájékoztatási folyamatot pedig meg kell ismételni.

A Független Szakértői Bizottság tagjai a participáció felépülését és optimális rendjét taglaló részben említett csoportok két-két delegáltja, valamint az illetékes monitoring bizottság egy tagja. A tárgytól függően más, érintett intézmények eseti tagokat delegálnak. A Bizottság külső szakértők, szakértői szervezetek igénybevételére jogosult.

A Bizottság az államigazgatási egyeztetés lezárulását követően elrendeli a közönségtájékoztatási folyamat lefolytatását. A közönségtájékoztatási folyamatot 60 napon belül le kell folytatni, és annak lezárultát követő 8 napon belül köteles dönteni annak eredményességéről.

A kormány kötelezi az érintett tárcákat a kompetenciájukba tartozó környezeti-gazdasági-szociális-kulturális (jogi-intézményi) miniszteri rendeletek megalkotására a kompetenciájuknak megfelelő hatástanulmányok készítésének előírása, illetve a hatástanulmányok konkrét tartalmi rendjének és készítésük tárgyi minimumának meghatározása vonatkozásában. A kormány rendeletet alkot a Független Szakértői Bizottságok Szervezeti és Működési Szabályzatának tárgyában.

## Összegzés

Megállapítható, hogy a nyolcvanas évekre kiteljesedett a területpolitikai (policy preparation and policy making) konfliktusok kutatásának módszertana, az ilyen tárgyú munkák pedig azt az eredményt hozták, hogy a kifejezetten környezeti kérdéskörök csak egy vékony, magasan pozicionált társadalmi réteg esetében képeznek valóban vélemény tárgyat. Az az eredmény is felszínre került, hogy egyértelműen definiálható területi érdekek, illetve konfliktusok nem léteznek, mivel e konfliktusok mögött mindig meghúzódnak és meghatározó erejűek az egyéb érdekek, értékrendek, politikai preferenciák. A területpolitikai konfliktusok fennállása esetében lefolytatott vizsgálatok arra a megállapításra vezettek, hogy a bonyolult érdek- és értékkeveredések, a használt nyelvi kifejezőeszközök eltérő tartalmi dekódolása, illetve a konfliktusok során fellépő rejtett érdekérvényesítő aktorok tevékenysége folytán jellemző módon kialakul az ún. kommunikációs hisztéria, amikor is az egyes szereplők már megkérdőjelezzik egymás jogosultságát a vitában való részvételre, s csak hatalmi szóval hozható meg bármilyen döntés.

Az ún. nagy generáció kilencvenes évekre tehető hatalomra kerülésével, illetve „mainstream”-jellegű kulturális szerepének megerősödésével a területi kérdéskör közvetlenül bekerült a politikai szférába, a kutatások metodikája pedig egyszerűsített közvélemény-kutatásokra redukálódott. E kutatások eredményei direkt politikai felhasználásra kerültek. A nyugati fejlett világban létrejöttek a kommunikációs hisztéria kialakulását megelőző-megakadályozó komplex, minden érintett aktor által elismert jogi, kommunikációs és participációs mechanizmusok, illetve eljárásmodok. A centrumon kívüli térségek esetében – így Magyarországon is – ez azonban elmaradt.

Legfrissebb tereptapasztalatainkat a főváros rehabilitációja, fejlesztése, a Közép-magyarországi Régió operatív programjai, számos kerületi és település-szintű munka esetében, illetve bizonyos energiapolitikai és vízügyi területeken nyertük. Ezen kívül a legátfogóbb területpolitikai kutatások elégtelensége és színvonaltalansága igazolták, hogy hazánkban e területeken gyakorlatilag nem folyik érdemben a kommunikációs hisztériát megakadályozó-megelőző tevékenység, így lényegében hatalmi szóval a politikai „felhőrégióban” dőlnek el a kérdések. E döntések így valójában csak időleges és átmeneti érvényűek, és nem segítik az európai integrációs folyamat kibontakozását.

A széles értelemben vett területpolitika terén szerzett 18 évnyi tapasztalat alapján az is megállapítható, hogy bár a jelzett kommunikációs-participációs eljárásmodok ismertek az aktorok számára, alkalmazásuk mégis csupán krízishelyzetben, illetve kifejezetten jó perspektívák fennállása esetén történik meg.

Megállapítható, hogy a jogalanyok egyfelől megmaradnak általános deklaratív szinten, azaz lényegében csak keretjellegűek, másfelől pedig kaotikus és kölcsönösen ellentmondásos kommunikációs-participációs elemeket tartalmaznak. Alkalmazásuk tehát a mindenkori konkrét helyzet szerint történik meg, s ennyiben is csak hivatkozási alapként szolgálnak. A területpolitikai konfliktusok néven megnevezett konfliktustípus-halmaz kezelésére vonatkozó jogforrások nem léteznek.

A megoldás útja a különböző döntés-előkészítési szereplők szerint kidolgozott kommunikációs–participációs gyakorlat kialakításában rejlik, melynek során az alkalmazott eljárásmodok lehetővé teszik a problémák strukturálását, azaz egyértelmű definiálását, s így hosszú távon is érvényes és elfogadott döntések szülehetnek, ezzel minimalizálva a döntések hátrányos következményeit, felesleges költségeit, bizalmatlanságot ébresztő hatásait és kényszeres, sokszor ismételt napirendre tűzését.

A jelzett cél érdekében a kormányt, a tárcákat, a területi–regionális–önkormányzati aktorokat megcélzó jogszabályi javaslatot fogalmaztunk meg.

*Nyíri Kristóf*

## Nyitott tudomány, nyitott oktatás

### Internet és interdiszciplinaritás

A tudós közösségek jellege, a mindenkori tudományok módszerei, fölépítése, sőt tartalma sohasem függetlenek az adott korszak, kultúra tudásmegőrző és tudásközlő technikáitól, a kommunikáció technológiájának adott szintjétől. Előadásomban először erre az összefüggésre, tehát egyfelől a tudomány és másfelől a tudományos gondolkodás közege közötti kapcsolatra vetek rövid pillantást. Másodszor arra kérdezek rá, hogy jelesül a könyvnyomtatás, melynek elterjedése alapvető szerepet játszott az újkori európai tudomány kialakulásában, idővel hogyan járult hozzá a tudás mint egységes egész eszményének elhalványulásához, a tudomány résztartományokká tagolódásához, s az egyes diszciplínák önmagukba zárkózásához. Utalni fogok itt elméleti tudásnak és gyakorlati készségeknek a könyvnyomtatás világában ellentmondásossá lett viszonyára, s az eltérő diszciplínákhoz tartozó készségek közötti tényleges diszkontinuitásra. Harmadszor a legutóbbi években–évtizedekben fölerősödött ama változást veszem szemügyre, amelynek során – a számítástechnika térhódításától aligha függetlenül – csökken az alap kutatás és az alkalmazott kutatás közötti távolság, növekszik – az úgymond tiszta elmélet rovására – az alkalmazás jelentősége, s az eddig elkülönült diszciplínák az alkalmazásban találkoznak. Midőn a kísérletezés egyre inkább számítógépes modellezést jelent, az eltérő diszciplínákhoz tartozó készségek a virtuális gyakorlatban egyneműsödnek. Negyedszer arra hívom föl a figyelmet, hogy az interaktív hálózottság körülményei közepette a korábbi szaktudományi határok merőben átjárhatókká válnak, fölerősödik az interdiszciplináris tájékozódás és kreativitás, s szűkülnek a szélesebb nyilvánossággal szembeni elzárkózás lehetőségei. Ma-