

„NOT IN MY BACK YARD” – KÖZÖSSÉGI DÖNTÉSEK, TECHNOLÓGIA, VÁROSFEJLŐDÉS

(„Not In My Back Yard” – Community Decisions, Technology,
City Development)

DOBAY PÉTER – YIGAL TZADOK

Kulcsszavak:

közösségi döntések közhasznú információk távközlés zöld mozgalom önkormányzati döntések információ-brokering döntési modellek muddling through módszer NIMBY probléma Izrael

A tanulmány a modern technológia által okozott környezeti károk és az áhított javak, szolgáltatások konfliktusával foglalkozik. Hogyan hozunk vezetői döntéseket, amikor a közösség megosztott: kívánjuk a személyszállítást, a radar védőernyőt, a mobil-telefonit, de következményeiket máshol akarjuk látni („NIMBY effektus”). A tudományos érvek gyengék, vagy ellentmondóak, az idő és a beruházók sürgetnek, a demokratikus vélemény-nyilvánítás pedig nem kerülhető ki. Az izraeli esettanulmány egy új város, Modi'in „telekommunikációs felszerelése” kapcsán alkalmazott „muddling through” döntés-előkészítő eljárást ismerteti.

Döntéstudomány, információ-ellátottság, közösségi döntések

A nyilvános információk szokásosan nem képezik kereskedelem tárgyát. Ugyanakkor tudjuk, hogy ezek az információk éppúgy jelentős ráfordítások eredményeként válnak használhatóvá, mint az eleve kereskedelmi-üzleti felhasználásra gyűjtött adatok, feldolgozott információk, megformált tudástartalmak.

A döntéstudományok nemigen látszanak egyezsége jutni abban a kérdésben, hogy van-e egységes, eredményes, mindenki számára elfogadható döntési módszertan minden problémakörre. A válasz általában a „nincs”, különösen a társadalmi problémák esetében. A kényszer viszont fennáll: a közösségek vezetői és az alájuk rendelt adminisztráció időről időre kénytelen meghozni a közösséget és ugyanakkor az egyének életét befolyásoló döntéseket. Mindig felmerül a kérdés: milyen szerepe (és lehetősége) van a kutatási eredményeknek, a „tudományos” bizonyítékoknak – hogyan és milyen mértékben tudjuk ezekkel befolyásolni a döntéseket? Milyen információ-menedzselési eszköztár szükséges ahhoz, hogy összegyűjtésre kerüljön, megfelelő formában rendelkezésre álljon, s eljusson mindenkihez annyi és olyan minőségű információ, ami a (legalább szub-) optimális döntéshez szükséges?

Az információ-menedzsment napi gyakorlata igyekszik különbséget tenni kereskedelmi információ-brokering és a „nyilvános” információk közösségi kezelése között. Igen sok lokális, nemzeti vagy akár globális információforrás nyilvánítja magát közösséginek, hiszen felhasználhatósága nem egyéni jellegű, de a mindennapi életben mindenki számára szükséges közjóságnak tekinthető, még akkor is, ha esetleg

közvetve üzleti, vagy egyéni célokat segít elérni. Az ilyen információ-erőforrások menedzselése általában közösségi forrásokból, adókból történik (statisztikai hivatalok, hatályos jogszabályok, ingatlan-nyilvántartás, cégnyilvántartások, KÖZHÁLÓ, kamarák, kormányzati info-portálok, egyes közkönyvtárak, helyi adattárak, stb.). Egyre gyakoribb – és támogatott – a helyi-közösségi információk illetően módon való elérésének megoldása a korszerű ICT technológiák segítségével.¹

Számos kérdés merül fel már ezen a szinten:

- Ki állapítja meg az ilyen információk körét, mennyiségét, formátumát, minőségét?
- Ki „kereskedhet” ilyen információkkal? Ki „tisztíthatja”, szűrheti ezt?
- Ki fizeti meg az információ-menedzselést ezekben az esetekben?
- Korlátozható az ilyen információk köre és a hozzáférés – akár ideiglenesen?
- A „közérdekű adat” egyenértékű közgazdaságilag az „ingyen adattal”?

Ha információ-menedzselési szempontból tekintünk az információkra, ez bizony erőforrás, hiszen felhasználásukkal érték termelhető (feltételes módban, hiszen az információ értékelése szubjektív, kontextus-függő). Az információ-brókerek igyekeznek az ilyen információkhoz hozzáadott értéket adni (szűrés, adattisztítás, formálás, jelentés-készítés, testreszabás stb.), s ezzel indokolni a kereskedelmi forgalomba-hozatal jogosultságát, valamint az árat.² Mindenképpen felvethető azonban a közösség számára fizetett ár, a ráfordítási költség kérdése – s ezzel összefüggésben az elvárható gondossággal történő kezelés problémája. Ha a helyi közigazgatás szakértőket, információ-brókereket és ICT szakembereket fizet meg adott információs tartalom előállításának érdekében, akkor kihez, milyen formában és mennyiségben juttatandó el ez az információ?³ Mi történik, ha rosszul kezeli ezt az erőforrást a közhatalom, a helyi vezetés, s ezzel rossz döntési folyamatot indít el, károkat okoz (időben, pénzben, de esetleg más erőforrásban is)?

Általában két kategóriával dolgozunk:

- *közcéltű információ* a mindennapi információ-szükségleteket kielégítő tartalmak köre (pl. orvosi ellátás, városi közlekedés, önkormányzati információk, kulturális rendezvények, környezeti információk stb.) – ezek szokásosan üzleti szempontból semlegesek⁴;
- *közhasznú információnak* nevezzük azokat a csoportokat, amelyek a mindennapi boldoguláshoz szükséges információkon túl közösen használható javak igénybevételéhez segítenek: egyéb egészségügyi szolgáltatások, gyógyszertárak, képzési intézmények, kisebb szolgáltatások, telefonszámok, vállalkozások alapadatai, kisebbségi ügyek, népszerű tudomány, alapvető üzleti tájékozódás stb.

Az első kategória általában nem célja az információ-kereskedésnek. A második már bizonytalanabb: sokszor non-profit alapítványok, speciális kormányzati források finanszíroznak technikákat, vagy akár tartalmakat, amit azután más vállalkozások átforgalmazzák, értékét növelik, s piaci információs termékkel alakítják azt. Bármiről is

legyen szó: ne felejtjük el, hogy minden közreadott tartalom mögött információgyűjtés, karbantartás, info-kommunikációs technológia áll, s ebből semmit sem adnak ingyen.

A közösségi döntések elmélete –Max Weber-től, H. Simon, Kenneth Arrow⁵ és mások munkáin keresztül – erősen pesszimista abban a tekintetben, hogy az emberek, mint közösség, a rendelkezésükre álló információkat hogyan használják fel, s racionálisan viselkednek-e döntési szituációkban – ez pedig súlyos következményekkel jár akár helyi, regionális, akár országos hatókörű szituációk kezelésében. Tanulmányunk háttere egy Izraelben, Modi’in városban lefolytatott kísérlet, amelyben a közösségi problémák kezelését véleményezték állampolgárok. Az új telepítésű városban ki kellett építeni az ultramodern távközlési-telemetriai rendszereket, ehhez pedig két alternatívát vázoltak a szakértők: antenna-tornyokból álló erdő a környező dombokon, vagy rengeteg antenna a belvárosban. A tiltakozók szervezetet alakítottak, miközben persze mindenki használta mobiltelefonjait. A döntéstudomány erre a szituációra alkalmazza a „Not In My Back Yard” (NIMBY, „Nem az én kertemben”) kifejezést: a közösség igényli a szolgáltatást, de annak externális hatásait nem hajlandó (egyénileg) tudomásul venni, s az információközlés torzulásai nem tudják kisebbiteni a problémákat. Kísértetiesen hasonlóan zajlanak az atomhulladékok, a szeméttégetők, szennyvíztelepek vagy akár egy autópálya-szakasz elleni tiltakozások, szerte a világon.

Két lehetőség állt a Modi’in városvezetés előtt:

- jelentősen megnövelhetik az információk előállítására, formálására, terjesztésére szolgáló ráfordításokat, ezzel emelik az információ-ellátottság szintjét, alkalmakat teremtenek a visszacsatolásra, jóval több szereplőt vonnak be (szakértőket, információ-brókereket, véleményformálókat stb.); vagy
- felvállalják azt a politikai-adminisztrációs kockázatot, hogy az (egyébként tudományosan bizonyítottan optimális) megoldást gyorsan és hatékonyan bevezetik, annak ellenére, hogy az egyeztetés hiánya tiltakozást, ellenállást vált ki.

Röviden áttekintjük a szokásos döntési modelleket, majd bemutatjuk a Modi’in-ben alkalmazott *muddling through* eljárás sikerét.

Döntési módszertanok

A hagyományos döntésemélet a racionális, lineárisan előrehaladó eljárásokat javasolja: „Állapítsuk meg a tényeket, keressük meg a megfelelő modellt (eljárást), majd közöljük a közösséggel a meggyőző bizonyítékokat”. A remény: a politikai vezetők mellénk állnak, a „közösség” megértő lesz és hazamegy. Az ilyen normatív megközelítéseknek elismerten sok hibájuk van, kezdve az adatgyűjtés nehézségeitől a modellek relevanciájáig (ne felejtjük el, hogy az operációkutatás, a matematikai alapú döntési modellek többsége a szabályozott, kiszámítható környezeteknek, a háború alatti-utáni gazdasági viszonyoknak köszönheti virágzását). Mit ajánlhatunk tehát a politikusoknak, a félig-szakmai döntéshozóknak akkor, amikor korlátozott idejük és más erőforrásaik vannak kényszerű helyzet megoldására?

A döntések jóságát az információ-menedzselés és az alkalmazott modell biztosítja. A „feltételes” (prescriptive vagy *normatív*) eljárások felépítenek egy modellt, amelyre lehet, illesztik a feltételekhez, aztán „megoldják” azt. A leíró (*descriptive*) módszerek esetén inkább elmagyarázzák, hogyan hoztuk meg a döntést hasonló esetekben, azaz leírják a humán döntéshozatali eljárást. A *viselkedéstudományi modellek* előnye a tényleges tapasztalati eljárás követése: „Így csináltuk és sikerült”. Az amerikai szakirodalomban közismert ez a technika, s kialakult ennek stílusa, módszertana, szakönyvek ezrei mutatnak be eljárásokat, eseteket: a siker mindent igazol.

A kérdés mindig az: megéri-e a fáradságos, költséges információgyűjtés, a modell építése és megoldása, amikor a laikus közösség ezt nem érti, vagy nem figyel az érvekre?

A hagyományos technikák (lásd pl. *Elster* 1995; *Johnson* 1999; *Temesi* 2002; *Kindler–Papp* 1977) az ún. *racionális, lineáris* módszertant ajánlják, feltételezve, hogy a tudományos bizonyítékok elegendőek a közösség meggyőzésére, a politikai döntéshozók befolyásolására. Deri (1998) kifejti: „Ha ezt a modellt követitek, a megoldás jobb lesz, mint bármilyen más eljárás esetén kapott eredmény” – a modell-alkotónak pontosan ezt a hipotézist kell empirikusan bizonyítania, „racionálisan, logikusan”. A *tisztán racionalis modellek* esetén a döntéshozó a probléma minden aspektusát felméri, s gazdag információkban, kvantitatív és kvalitatív értelemben egyaránt. Nigro (1977) szerint három alapvető információkezelési fázist lehet megkülönböztetni:

- 1) A döntéshozók pontosan definiálják a szóbajóhető alternatívákat, precízen menedzselik az információ-forrásokat;
- 2) A döntéshozók elemzik az alternatívákat a kimeneteket értékelve, felhasználva modellezési szakértelmüket;
- 3) A várható kimenetek alapján súlyozással számbaveszik az előnyöket és hátrányokat, majd kiválasztanak egy „optimálist”.

Látható: minden fenti lépés óriási információs terhet ró a modellezőkre. Akár ingyenes, közcélú információt használunk, akár súlyos ráfordítással kell megszereznünk azt információ-brókerektől, az információ minősége alapvető az eljárás eredményessége szempontjából. Ha a közösségi döntéshozók nem szívesen vásárolnak szakértői információt (vagy nincs módjukban a vásárlás), ez megnöveli a döntések kockázatát.

A *korlátozott racionalitású, ún. kielégítő modellek* (*Simon–March* 1958) megváltoztatták a döntéshozók gondolkodásmódját. Be kellett látni: csak igen kevés olyan szituáció van, amikor a teljes információ birtokában írásztal-döntéseket lehet hozni, s nagyon sok esetben egyszerűen nem éri meg a további információ-menedzselésre ráfordításokat eszközölni: az „elegendően jó” megoldás hasznosabb, mert gyorsabb (egyáltalán: határidőre meghozható!), olcsóbb és kivitelezhető. Tudomásul kell venni: az emberi racionalitás korlátozott, a közösségi döntések résztvevőinek szaktudása és befogadó-képessége véges – ehhez kell igazodniuk a folyamatokat támogató információ-kereskedőknek és szakértőknek. A kompromisszum fontos: mondjunk igazat, de

ne terheljük túl a résztvevőket, különben magunkra maradunk (egyébként gazdag, értékes, tudományos) érveinkkel, s közben (időben, emberi kapacitásokban, adatkezelésben stb.) túl sokat fordítunk a meggyőzésre.

Ezek az eljárások tehát addig tartanak, amíg az első, elfogadható alternatívát megtaláljuk – s ekkor leállunk, közölve mindkét féllel, miért állunk meg.

Mi a veszély? Nem ismerjük meg az összes alternatívát. Lehet, hogy van jobb megoldás. Nem az optimumot valósítjuk meg. Azaz: nem „megoldók” lesznek a megrendelők, hanem az adott kritériumokhoz „elegedően jó megoldást” ajánlók.

Nyilvános információk, közösségi döntések

A közösségre vonatkozó döntéseket a demokráciákban csoportok hozzák: önkormányzat, parlament, bizottságok. A Nobel-díjas Amartya Sen munkáiban ezt elemzi: hogyan lehet (bármilyen információ-ellátottság mellett) olyan döntést hozni, ami megfelel a közösségi érdekeknek és nem sérti túlságosan az egyéni érdekeket? Sen idézi Horatius-t (*Sen* 1999), Aristoteles-t (Politika), utalva arra, hogy ez ezeréves probléma. A francia forradalomban merült fel élesen a szavazási probléma, a „közösség szavának” megértése. A négyévenkénti választásokra mindenki odafigyel – de mi van a mindennapos demokratikus döntésekkel?

Arrow (*Arrow* 1951) megfogalmazza „Általános Lehetetlenségi Tételét”, kijelentve, hogy a közösségi döntések sohasem konzekvensek, nem konzisztensek – legfeljebb diktatorikus körülmények között juthatunk racionális döntésekhez. Egyes kutatók (és politikusok...) ennek nyomán jutnak el azokhoz a gondolatokhoz, hogy adott mértékben korlátozni kell az információ-ellátást, amikor a közösség véleményét ki akarjuk kérni – így „gyorsabb és hatékonyabb” a döntéshozatal (lásd pl. *Benvenisti-Sagi* 2002).

A közösségi döntések nem vákuumban születnek: jelen van a korábbi döntések utóhatása, az adott pillanat gyakorlati kérdései, az információ-bőség – vagy éppen információhiány –, az időhiány, az „odafigyelés” alacsony szintje és így tovább. A politika-csinálók előítéleteit, rejtett szándékait nemigen lehet feltörni holmi tudományos érvekkel (lásd pl. *Johnson* 1999; *Szántó* 1999) és mások szociológiai munkáit), s manőverezési lehetőségeik sokszor igen szűkek. Ilyen esetekben a „bizonyítékok” kérdése egy adott probléma esetén sokszor pusztán az információforrás hihetőségének, megbízhatóságának függvénye.⁶ A kommunikációs szakemberek ráadásul a sokkoló és lehetőleg rövid, azonnal felfogható „üzenetekben” hisznek: a szavazó tömeg sohasem fog végigolvasni egy tudományos értekezést, s nem hajlandó párbeszédre a jobban informáltakkal. Annak ellenére tehát, hogy a technika ma hatalmas mennyiségű információt tesz hozzáférhetővé, csak nagyon lassan változtatható meg a döntéshozatalban résztvevők viselkedése, s „a teljes informáltság birtokában racionálisan döntő” közösségi döntés továbbra is illúzió.

Az izraeli eset: tudomány vs. lokális közösségi döntéshozatal

Az esetleírás Yigal Tzadok PhD disszertációjából származik. A szerző a hadsereg alezredeseként két légitámaszpont logisztikai vezetője volt, majd 1996-tól egy új város, Modi'in 40 ezer lakosa számára szervezte a közösségi szolgáltatások létrehozását. A város tervezett létszáma 240 000 fő, ultramodern telemetriai-távközlési ellátással. A probléma a racionális (normatív, katonai?) döntéshozatali stílus összeütközése a viselkedéstudományi („még kielégítő”, de célrattörő) közösségi stílussal, amit az új város jobbára fiatal lakosai megköveteltek maguknak. A legsúlyosabb vita e téren az *elektromágneses sugárzástól* való félelem és az emiatt kibontakozó civil kampány kezelése volt 2003-ban. Azt mindenki elismerte, hogy a mobiltelefonok használata és ezen alapuló biztonsági rendszerek nagyon fontosak, csak senki se akart a környező dombokon hatalmas tornyokat vagy saját háza, gyermekei iskolája mellett átviteli állomásokat látni – egy tipikus „Not In My Back Yard” eset állt elő. A meghívott szakértők elkészítették tanulmányaikat a két alternatívára, a város vezetése azonban belátta, hogy a számok és diagramok, a szakzsargon semmire sem használható. A szerző vezetésével a döntéshozatal egy *muddling through.model és eljárás*⁷ kidolgozásához vezetett, ami végül sikeresnek bizonyult.

Figyelembe kellett vennünk azt, hogy az új város demográfiai összetétele nem hagyományos. A jellemzően fiatal korosztály igényei mások, a képzettségi helyzet ugyan lehetővé teszi a racionálisabb érvelést, de a sok gyerek érzékenyebb reakciókat eredményez a jövőre nézve (az 1. táblázat a válaszadók megoszlását mutatja).

1. TÁBLÁZAT

*A Modi'in válaszadók néhány demográfiai adata
(Some Demographical Datas of Modi'in Answerers)*

<i>Jellemző</i>	<i>Érték</i>	<i>Megoszlás %</i>
Nem szerint megoszlás	Férfi	41,5
	Nő	58,5
Életkor	30–	6,3
	31–40	53,8
	41–50	31,3
	51+	8,8
Családi állapot	Házasság	82,1
	Egyedülálló	6,0
	Egyéb	11,9
Iskolázottság	Középiskola	25,6
	Középiskola után szakképzés is	19,5
	Felsőfokú	54,9
Lakhely szerint	A városban lakik	71,4
	Nem lakik itt, naponta bejáró	28,6
Gyermeknevelési helyzet	Nincs gyermeke vagy nem itt lakik	33,8
	1–2 gyermek Modi'in-ben	33,8
	3–4 gyermek Modi'in-ben	32,4

Ismert hasonló eset a Vári, Faragó és Vecsenyi által feldolgozott dorogi szeméttégető története (Vecsenyi 1989). Kísértetiesen ugyanez ismétlődik a védtelen déli határszélen telepítendő NATO-radar esetében: a politikusok (ösztönösen!) már három éve sikeresen „evickélnek”, a civil csoportok pedig ide-oda tologatják a NIMBY modell szerint a szerintük jó helyszíneket, miközben az optimumtól egyre távolabb kerülünk. Senki sem vitatja a „nemzetbiztonsági érdeket”, de elvárja, hogy ez az ő egyéni-kisközösségi érdekét (turizusból származó bevétel, természeti környezet, látvány, végső soron a saját szőlőbirtok értéke) ne sértse.⁸

A klasszikus Saaty-féle „Analytical Hierarchy Process AHP” (lásd pl. Saaty 1980) modell precíz lépés-sorozatot ír elő (matematikai súlyozási eljárásokkal) az alternatívák fokozatos értékelésére. Ezzel szemben a Modi'in -ben alkalmazott „evickelési (inkrementális) modell” elve (Lindblum 1995; Dobay 2005) egy hallgatólagos meg-egyezésen alapul: kis lépésekben előrejelzünk, megvitátjuk, elfogadunk egy lépést, megállunk. Mindig csak annyit haladunk, amennyi minden partner számára belátható, elfogadható.⁹ A tapasztalat azt mutatja, hogy a plurális demokráciákban nem lehet „megspórolni” a mindig jelenlévő ellenzék részvételét, s így – tetszik, nem tetszik – az optimális helyett csak „elfogadható” eredményeket kapunk.

A Modi'in eset megmutatta: az emberek, közösségek viselkedése nem írható le a racionális Neumann-Morgenstern játékelméleti modellel. Amikor az információs környezetet kockázatosnak ítéli az egyén, akkor irracionálisan kezd viselkedni, viszont hajlamos elfogadni korlátozottan racionális megoldásokat. A kulcs az aszimmetrikus információellátás, a tudásbéli különbségek intelligens kezelése. Az ilyen vitákban ugyanis a „szakértők” véleményeit igen hamar félretolják és a politikusok is áttérnek az érzelmi alapon történő befolyásolás bevált módszereire, a média pedig elvégzi a végső torzítást a vélemények szelektív és lebutított közvetítésével. Mindez rámutat arra az óriási felelősségre, amit a döntéshozók és a tőlük megrendeléseket kapó információ-brókerek viselnek ezekben a szituációkban.

A „muddling through” (*Durchwursteln*) model használata

Lindblum a következőket javasolja:

- 1) Mutassuk fel az elérendő értékeket és a tényeket. Ezek nem választhatók el a használandó eszközöktől: ezt közölni kell. Nem jelenthetjük ki: „Ez lesz”, hanem „Erre törekszünk, ilyen módon, ezért” – arra törekedjünk, amit meg tudunk csinálni, ne hangsúlyozzuk azt, amit meg kellene csinálni, de nincs rá remény.
- 2) El kell érniünk egy „jó” megoldásig: ez olyan megoldás, amit mindenki elfogad. Ez hosszú, többlépéses folyamat, ahol világossá kell tenni, kinek van joga beszélni és miért (képviselet). Mindig csak kicsit fogunk elmozdulni, csak annyit, amennyi biztosan előre jelezhető, megérthető és megértethető. Magáról az eljárásról is megegyezésnek kell születnie¹⁰.
- 3) Egy alternatíva csak korábbi alternatíva kis módosításán alapulhat: előrehaladunk, nem ugrálunk. A cél: átjutni a mocsáron, nem feltétlenül egyenesen, nem a leggyorsabban, nem is véletlenszerűen kapkodva, de átjutni. Nem hozunk merőben új megoldásokat, ragaszkodunk az eredeti politikához. Így mindig mindenki tudja, hol tartunk, mire törekszünk, s érti a következő lépést.

Braybrooke és Lindblom (1963) kimutatták, hogy nagy a veszélye annak, ha valaki váratlanul innovatív, új célokkal-elképzelésekkel lép be ebbe a folyamatba. Hirschman és Lindblom (1962) munkájukban „science of muddling through”-nak hívták az eljárást: az összehasonlítást a 2. táblázat mutatja. Vegyük észre: ha igen nagy a távolság a jelenlegi (tapasztalható) szituáció és a felvetített „bátor” jövőkép között, nem lesznek követőink. Az információs környezetet úgy kell menedzselni, hogy mindig felfogható, megérthető legyen a következő fázis. Így elérhetjük, hogy demokratikus lesz a döntéshozatali eljárás, s mindenkiben jó érzések maradnak a konfliktusok feloldása után (Doron 1986; Spyke 1999).

2. TÁBLÁZAT

A döntési modellek összehasonlítása
(*Comparaison of Decision Models*)

	A racionális modell	A „kielégítő” modell	Az „evickelő” modell
A modell típusa	Általános, normatív, racionális	Korlátozott racionalitás, vegyes technika	Marginális változásokkal előrehaladó politika
A döntés típusa	Optimális, ideális döntés minden partner számára; tudományos bizonyítékokkal	Kielégítő-elfogadható megoldás; a gyakorlat igazolja, statisztikai/ szakértői utólagos vizsgálat	Közös megegyezéssel kidolgozott megoldás
A szükséges információ-menedzsment	Teljeskörű, precíz, megbízható információ és bizonyítások	Megbízható alapinformációk; „best practices” tapasztalatok, esetek	Időben változó információ-szükséglet: cél, pontosság, tartalom, érték, komplexitás stb.
Az információ-brókerek lehetséges szerepe	Jó üzlet: szokványos feladat a kiszolgálás	Éles kihívás: források és tartalom precíz szűrése szükséges	Lépésenként gazdagítható információ-ellátás: fókusz, tartalom, forma, minőség, ár; bizalomépítő, hosszú távú, profi munka

Forrás: Tzadok 2006.

A végrehajtó adminisztráció szerepe

Az adminisztráció úgy termeli, gyűjti és kezeli az információkat, hogy ahhoz érzelmileg nemigen kötődik. Sokszor „nem látják” a döntések mögött álló közösséget, egyéneket: az „evickelő” módszer mindkét oldalon csökkentheti ezt a diszparitást, hiszen igen intenzív információ-menedzselés, visszacsatolás folyik, akciókon, rendezvényeken hallják-látják a felek egymást (Rossi 1999; Hester 2005).¹¹ Mindezt még nehezíti is az információs csatornák elégtelen és torzító működtetése, a több-

szintű hierarchiák alacsony hatékonysága, az adminisztráció átpolitizáltsága, kötődése a felső döntéshozókhoz. Vannak országok (például Anglia), ahol sikeresnek nevezhető a professzionális adminisztráció leszakítása a pártokról, a négyéves politikai ciklusokról. Ha mindezen javítani tudunk, egyfajta „jóérzés” fogja eltölteni az agyonterhelt adminisztrációt is, hiszen igazolva látja: ő (is) jól dolgozott, a közöség érdekében részt vett egy mindenkinek tetsző, „legitimizált” megoldásban.

Ugyanakkor ezek a módszerek lassúak, kínosak, sok ráfordítást igényelnek: ezt pedig nem szereti az adminisztráció. „Tőlünk elvárják, hogy gyorsan döntsünk” – ez a divatos minta. A túlzott „közösségi részvétel” a döntéshozatalban igen sokba kerülhet: nem indul el a metrópítész, az autópálya, a szeméttégető, mert Józsi bácsi kertje útban van, mert egy tízfős csoport kikényszeríti „demokratikus jogait”. Ezért kell a nagyon hatékony (értsd: elegendő, pontos, időbeli, teljes – sokba kerülő!) információ-ellátás, amit fegyverként és pajzsként lehet használni azok ellen, akiknek az az érdekük, hogy bennragadjunk a mocsárban. Az adminisztráció és a kiszolgáló információ-brókerek feladata az egyenlő, szimmetrikus információ-szolgáltatás: nem engedhetjük meg, hogy informáltságban erősebb és gyengébb csoportok harcává váljanak a kooperatív tárgyalások. Az aktuális Zengő-Tubes problémában például a katonai információk teljes körűek, de titkosak. A sugárzás élettanáról önjelölt szaktekinetélyek nyilatkoznak. A média politikál. Az önkormányzat egységei (egyenlőtlen színvonalú argumentációval) helyi érdekcsoportoknak válaszolhatnak. A csapdába került aktuális döntéshozó kormány pedig „evickél”, reménytelenül növeli az információs bázist. Azaz: semmi sincs a helyén a folyamatban.

Egy sikeres alkalmazás

Az evickélő eljárás hívei azt mondják: nem lehet egy országot radikális változásoknak kitenni például az egészségügy átszervezése, a szociális biztonsági rendszer felforgatása, alapvető szolgáltatások árrendszere kapcsán. Helyi szituációkban azonban sokkal kevesebb idő áll rendelkezésünkre egy autót, egy kereskedelmi központ létesítése esetén. Lindblom (1965) és Bendor (1995) azt javasolják: csak olyan problémát kezeljünk ezen a módon, amelyben a lépésenkénti változások kockázatai felfoghatóak, az új kimenetek előnyei megbecsülhetőek. Tzadok (Tzadok 2005a; 2006) megoldása nem matematikai döntéshozatal, nem használtak komplikált DSS szoftvereket, ehelyett pontosan megtervezett módon egy év alatt végigvitték a megegyezést a döntéshozók, a szakértők, a beruházók, a véleményformáló csoportok és a közvélemény részvételével.

Az 1. ábra bemutatja a résztvevők szerepét az eljárásban.

- 1) A döntéshozók felismerik a nyilvános eljárás iránti igényt: ICT szolgáltatás 40 000 főre.
- 2) *Döntés #1*: az önkormányzat elhatározza speciális „több-párti” projekt indítását.

- 3) Egy „kulcs-szereplőt” jelöl ki az önkormányzat, ő vezényli az információ-gyűjtés és -elemzés megszervezését; felállítja a két alternatívát: antennafarm vagy városi tornyok. *Reakció #1:* a közvélemény egyik alternatívát se hajlandó elfogadni.
- 4) Külső szakértők és információ-kereskedők jelentéseket állítanak össze közösségi költségen. Prezentálják a szükséges adatokat a sugárzásokról, előnyökről-hátrányokról, költségekről. Minden jelentést nyilvánosságra hoznak. *Reakció #2:* divergáló vélemények jelennek meg; megindul egyfajta „együttgondolkodás”. Új ötletek jönnek, indul a „közösségi részvétel”.
- 5) A hivatal „szakmai” vezetői meghozzák a Döntés #2-t: „muddling through” módszer, lépésenkénti informálás, a két alternatíva fokozatos finomítása.
- 6) Felelős minisztériumi állásfoglalások bekérése, publikálása („országos-gazdasági érdekek”). *Reakció #3:* Jobb megértés a nemzetgazdasági érdekek mentén, a „full-technikájú város” hangsúlyozása (büszkeség!); a gazdasági érvek elfogadottsága nő.
- 7) A szakértők módosítják a terveket, ezeket ismertetik: sok, kicsi, gyenge sugárzású, rejtett antenna. *Reakció #4:* megjelennek az „egyetértő” csoportok, jelentőségük nő. Remény van a megegyezésre.
- 8) *Döntés #3:* A helyi vezetők felvállalják a legkedvezőbb alternatívát, hangsúlyozzák a széleskörű egyetértést, érvelnek a nyújtott információk elégséges mennyiségével és minőségével, a szakértők megbízhatóságával; „ráerősítenek”, kedvezményeket helyeznek kilátásba.
- 9) A két alternatíva képviselői formális bizottságokban dolgoznak, egyeztetnek. *Közös döntés #4:* A módosított megoldás drágább, kevésbé hatékony, de működőképes és elfogadható, keveseket sért. *Reakció #5:* „Látjátok, megértete, jó lesz, jól dolgoztunk együtt”.
- 10) Adminisztratív bizottsági munka: garanciák, kötelezettségek Döntés #5: A közös megegyezés, a kölcsönös engedmények, a várható következmények dokumentálása és publikálása. Haszon: tanultunk, egy hasonló esetben ugyanígy már jobban megy majd...
- 11) A városi közgyűlés elfogadja a „köz és a szakma” döntését. Jelentés, végrehajtási döntések: tanulási folyamat regisztrálása.
- 12) A kivitelező egységek megkezdik a munkát a projekten.

Amint az jól látható: az információ-brókerek és tudás-szolgáltató szakértők különösen a 3), 4), 6), 7) és 9) lépéseknél dolgoznak. A felmérésekből világos: még mindig nem elegendő az információ, hiszen „nem tűnik el” a félelem, csak a felek elismerik: ennél tovább nem lehet szemben állni, vakon protestálni (3. táblázat).

3. TÁBLÁZAT

*Részlet a kérdőívből: félelmek és vélekedések a két alternatíva kapcsán
(Part of the Questionnaire: Fears and Opinion on the two Alternatives)*

<i>Alternatíva A: „Antenna-farm a dombokon”</i>	<i>Átlag (1–7)</i>	<i>Szórás</i>
Aggódom az elektromágneses sugárzás káros hatásai miatt	4,96	1,6
Ismerem a nagy antennák sugárzásának hatásait	4,64	1,76
Aggódom a tervezett antennák városközelsége miatt	5,16	1,78
Tudom, értem, hova és milyen antennák kerülnek	2,37	1,89

<i>Alternatíva B: „Bújtatott”, sok kicsi antenna a városban, mindenhol</i>	<i>Átlag (1–7)</i>	<i>Szórás</i>
Félek az antennák elektromágneses sugárzásától	4,96	1,82
Ismerem a kis, „városi” antennák sugárzási hatásait	4,60	1,71
Aggódom a városi antennák lakásközelsége miatt	5,04	1,72
Ismerem, értem, hova kerülnének a városi kisebb antennák	3,06	2,25

Forrás: Kérdőívek.

Hogy mindez lassú, drága és egy csomó embernek kell foglalkoznia vele? Mi mást tehetnénk? A Modi'in tapasztalatokat más hasonló problémák megoldása során is jól hasznosították, s mindebből önkormányzati vezetők, az adminisztráció és a kiszolgáló információ-brókerek éppúgy tanultak, mint a véleményformáló és – képviselő csoportok vezetői, hangadói.

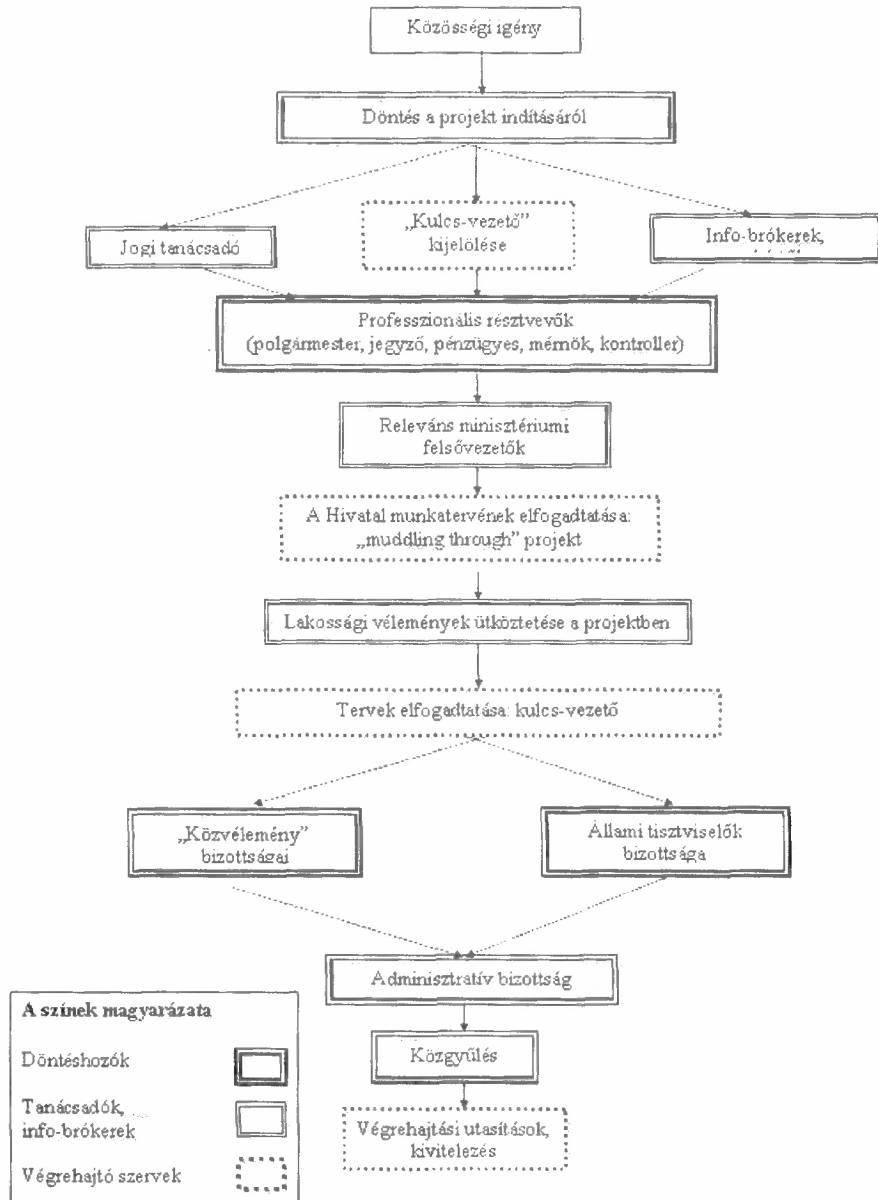
Az 1. ábra ezt a folyamatot szemlélteti, a 3. táblázat pedig bemutatja a résztvevők szerepét a Modi'in esetben.

Az önkormányzat a folyamat lezárulása után megkérdezéses elégedettségi vizsgálatot végzett az állampolgárok körében. A válaszadóknak feltett kérdések három csoportban szerepeltek:

- A) A két telepítési alternatíva felvázolása, technikai adatok ismertségére vonatkozó kérdések, a válaszadó néhány jellemzője
- B) Mit tud és mi a véleménye az elektromágneses sugárzásról, mit értett meg a szakértői tájékoztatásból, hogyan látja a két alternatívát a saját szempontjából?
- C) Mi a véleménye a városi önkormányzat eljárásáról ebben az ügyben; részt vett-e vélemény-nyilvánításban, kért-kapott-e további információkat, mi a véleménye a szakértőkről, a városi csoport vezetéséről stb.

I. ÁBRA

*A muddling through eljárás a Modi'in kísérletben
(Muddling Through Procedure in Modi'in Experiment)*



Forrás: Tzadok 2005b.

3. TÁBLÁZAT

Az „evickélő” döntéshozatal szereplői a Modi`in modellben
(Actors of „Floundering” Decision Making in Modi`in Model)

Szerepek	Az információ forrása ^{a/}	Az információ minősége ^{b/}	A birtokolt információ felhasználása	Szokásos viselkedés	Elvárt viselkedés
Helyi hatóság, politikai vezetők	Tapasztalat, hierarchikus viszonyok, szakértői jelentések	Magas	Ad hoc döntésekbe beágyazva	Autokratikus, diktatórikus: utasítások	Ismerje a „muddling through” eljárást
Hatósági adminisztráció	Aggregált jelentések, adatbázisok	Közepes	Prezentációs szint, irattározás	Végrehajtó, befogadó	Ismerje feladatait és korlátait
Független szakértő, információ-bróker	Szakmai ismeretek, megbízható források	Magas	Profit-célra	Offenzív, ajánlattevő, indokló	Független, őszinte, megbízható
Elkötelezett szakértő	Szakmai, de torzított forráskezelés	M / K	Részben profit-célra vagy önkéntesen	Önkéntes, esetleg rejtetten dolgozó	Szabaduljon meg a függőségtől
Vélemény-vezető, képviselő	Média; másodlagos, zavaros források	Szegényes	Tárgyalási érvrendszerben, vitához	Diktatórikus, vezetői – utasító stílus	Becsületes, elfogadó, kompromiszsumkész, objektív
Képzett, érintett résztvevő	Média, gyenge, vagy ismeretlen források	Szegényes	Nem használja, legfeljebb szavazáskor	Tanuló, befogadó, könnyen meggyőzhető	Objektív, befogadó
Képzetlen érintettek	A vélemény-vezető, a média	Szegényes	Nem használja, szavaz	Hiszékeny, hit-és tekintélyalapú	Figyelmes, kérdező, tanuló

a/ Forrás: eltérnek elérhetőségben, értékben, számonkérhetőségben, megbízhatóságban, formában.

b/ Minőség: teljesség, időbeliség, precizitás, kompakt jelleg, jó formátum stb.

Forrás: Saját szerkesztés.

Amint láttuk: Modi`in egy fiatal, gyorsan fejlődő ipari város: a válaszadók magas arányban jól képzettek, fiatalok – ez teljesen más helyzet, mint egy hagyományos, esetleg előregedő város közönsége! Mindenki használ mobiltelefont, mégis az 1–7 fokozatú skálán 5-ös átlaggal kaptunk „félelmet város-széli antenna-farmmal”, s 6-os átlaggal a „saját háztetön-szomszédban” elhelyezendő antenna-toronnyal szemben! A konkrét kérdésre, hogy hol és hogyan működne az antenna-farm, szinte

senki sem tudott válaszolni, a lakóhelyi megoldás tervezett helyét viszont kb. 15% ismerte! Anélkül, hogy részleteznénk az összehasonlító statisztikai elemzésekkel kapott tanulságos eredményeket, csak az önkormányzati eljárásra vonatkozóan közöljük az alapstatisztikákat. A 4. táblázatban¹² látható, hogy nagy a bizalom a „közösségi képviselőkben”, nem bízunk a „hivatal embereiben”, de egyébként alul-informáltak vagyunk...

4. TÁBLÁZAT

*A muddling through önkormányzati eljárás lakossági értékelése
(Citizen Evaluation of Muddling Through Local Government Action)*

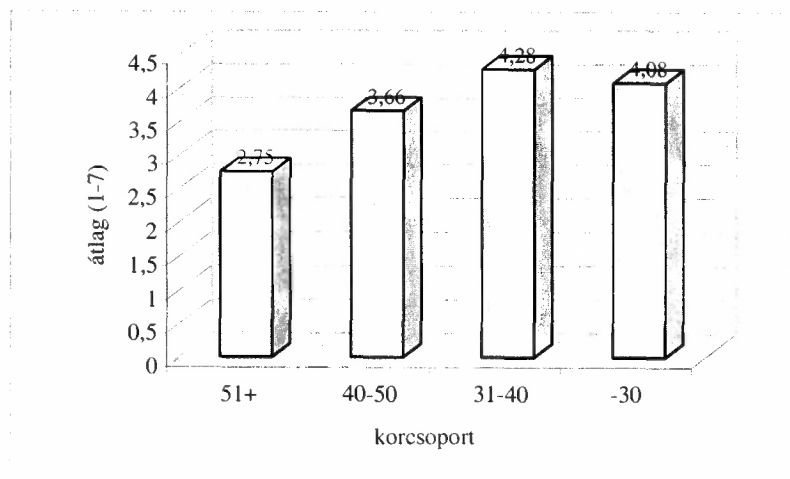
	<i>Tartalom</i>	<i>Átlag</i>	<i>SD</i>	<i>Min.</i>	<i>Max.</i>
V1	Elegendő információt kaptam az eljárásról	3,11	1,85	1	7
V2	A hivatalok által folytatott eljárás eredményében benne van a véleményem is	3,56	1,53	1	7
V3	Úgy érzem, részt vettem a döntési folyamatban	2,32	1,90	1	7
V4	Van még mit fejleszteni az eljáráson	5,49	1,46	1	7
V5	Az érdekelt csoportokat jobban be kell vonni a folyamatba	5,01	1,73	1	7
V6	A döntéshozók komoly és szakmai döntést tudtak javasolni	4,26	1,54	1	7
V7	A döntéshozók politikai megfontolásokkal álltak elő	4,85	1,55	2	7
V8	A döntéshozók külső megfontolásokat részesítettek előnyben	3,44	1,75	1	7
V9	A döntéshozók tisztában voltak a szakmai anyagok tartalmával	4,34	1,46	1	7
V10	A döntéshozóknak inkább a közvéleményt kell szolgálniuk, nem a közvetlenül érdekelt csoportok véleményét súlyozni	5,64	1,59	1	7
V11	A folyamatban többet nyomjon a közösség érdeke, mint az állítólagosan veszélyeztetett egyéneké.	4,90	1,78	1	7
V12	Több nyilvános megbeszélés a közösség „kijelölt” embereivel jobb döntést eredményez	4,17	1,64	1	7
V13	Hivatalos szakértők jobb megoldást dolgoztak volna ki	3,68	1,74	1	7

Forrás: Tzadok 2005b.

A 2. ábra bemutatja, hogy a korcsoportok (5 különböző kérdésből képzett faktor szerint) mennyire „kritikusak” az önkormányzat eljárásával szemben.

2. ÁBRA

„Kritikus, problematikus” vélemény az önkormányzat eljárása kapcsán, az egyes korcsoportokban
(„Critical, problematical” Opinion on the Local Government Action, in the Different Age Groups)



Forrás: Tzadok 2005.

Összegzés: ajánlások

Önkormányzataink, regionális vezetőink a közösségtől kapják mandátumukat. Döntéseik legitimitását az adja, hogy mennyire tudnak azonosulni a delegáló közösség érdekeivel, s hogy mennyire tudják megértetni a döntési folyamatok helyességét választóikkal. Az ilyesfajta döntések alapvetően befolyásolják a lakosság életkörülményeit, hangulatát, ezért nagyon fontos, milyen mechanizmusokkal biztosítjuk a civil részvételt az információkezelési folyamatban. Informatikai szempontból nincs más út, mint csökkenteni a gyenge és az erős érdekérvényesítő csoportok közötti információ-ellátottsági aszimmetriát: ezzel megtesszük, amit a demokratikus berendezkedés megkíván. Több, jobb, könnyen elérhető információt kell adnunk mindenkinek, aki ez iránt érdeklődést mutat, és egyértelmű, világos információkezelési eljárásokat kell meghirdetnünk, alkalmaznunk – különben nem tudjuk megelőzni, vagy kivédeni a torzulásokat.

Ha ismerjük a módszereket, vannak szakembereink, a kérdés még mindig a mérték: az információ-szolgáltatási és -visszacsatolási folyamat ráfordításokat igényel, ugyanakkor a döntéseket adott határidőre, adott költségkeretben, adott elfogadottsággal meg kell hozni.

A szolgáltatásnak ára van, akkor is, ha nem expliciten megjelenő brokering munkáról van szó: az önkormányzati szakértő tisztviselő és az adminisztráció, a vezetők munkája is erőforrás, amit értékelni kell a folyamatban. A közösségi döntéshozatal

információellátása alapvető minden ilyen eljárás sikere szempontjából – s mi más adhatnának el vezetőink, mint saját döntéshozatali kompetenciájukat? Ez indokolja az információ-menedzselés precíz vizsgálatát.

A tanulmány rámutat arra, hogy a „részvétel” sokszor nem megy magától, vagy könnyen. Az állampolgár nem jelenik meg, nem kérdez a közmeghallgatáson, de cikket ír az újságba. Az adminisztráció feladata, hogy a szükséges eszközt megvalósítsa és működtesse úgy, hogy ne váljon a szükséges döntési folyamatok kerékkötőjévé a civil részvétel. A kockázatok mérséklésére egy elfogadható módszertan a fentebb leírt „evickelő” eljárás: az atombombát kifejlesztő Manhattan Terv-ben, mint a történelem egyik legnagyobb innovációs projektjében sem tudta senki, mi lesz a végeredmény, csak éppen biztosították az eltérő csoportok folyamatos kommunikációját, jól menedzseltek a keletkező információkat, s motiválták az együttműködést.

A fenti folyamatban mindenki „tanul”: a Vezető demokráciát, a Hivatal alkalmazkodást, a Szakértő kommunikációt, az Info-bróker piacismeretet, s közben az informált és bevont Állampolgár cselekvő résztvevővé válik saját környezetének, életének alakításában.

Jegyzetek

- ¹ Egyszerű példa a Hollandiában hívható 06-os telefonszám, minden elképzelhető közhasznú információval.
- ² Gondoljunk a hivatalos közlönyök és a hatályos jogszabályok, vagy éppen a telefonszámok problémáira!
- ³ Érthetőbben: Elkészül a hulladék-égetőről, radar-toronyról szóló háttér-tanulmány, közösségi költségen – s minden érdek-érvényesítő csoport kinyújtja a kezét érte, nem beszélve a médiáról.
- ⁴ Egyesek szerint persze MINDEN információ felhasználható üzleti, profitábilis célra – ez az information-brokering kérdéskör témája.
- ⁵ K. Anow munkái számos helyen megtalálhatóak, kiindulás lehet pl. <http://www.econlib.org/library/ENC/bios/Arrow.html>; <http://cepa.newschool.edu/het/profiles/arrow.htm>
- ⁶ Ilyenkor kerül elő a „Szakértőink úgy vélik...”, „Egy professzor...”, „Az Akadémia tudósai...” és hasonlók.
- ⁷ A döntéstudományi kifejezés kb. átevickélésnek, eltengődés-nek, „óvatos barangolásnak” fordítható.
- ⁸ Ma a Zengő után a Tubes a téma, persze más csoportokkal. A használt érvek triviálisak, ismerősek, másoltak.
- ⁹ Pontosan úgy, ahogy egy ingoványos mocsáron kel át az ember egy turista-csoporttal – vagy ahogy egy taxisblokádot vagy béremelési tárgyalást kell kezelni.
- ¹⁰ Figyeljük meg az eljárás hasznát a terrorista-tárgyalásokon vagy a krízis-telefonvonalaknál dolgozók esetében.
- ¹¹ Mit kifogásol a kedvezményezettek tömege az EU-támogatások kapcsán? A pályázat-tárgyalási-monitoring rendszert.
- ¹² Az értékelési módszertan és az adatok Yigal Tzadok idézett PhD munkájában megtalálhatóak (PTE KTK, 2005. december).

Irodalom

- Arrow, Kenneth, J. (1951) *Social Choice and Individual Values*. John Wiley & Sons.
- Bendor, J. (1995) *A Model of Muddling Through*, *American Political Science Review*. <http://www.gsb.stanford.edu/research>
- Benvenisti, A.–G. Sagi (2002) *Public participation in the administrative process*. – Yoav Dotan & Ariel Bendor (eds.) Israel, www.ecowave.org.il; 25/7/2005.
- Braybrooke, D.–Lindblom, C.E. (1963) *A Strategy of Decision*. New York, Free Press.
- Deri, D. (1998) *Yesodot haminhil haziburi*. Tel Aviv, Open University.
- Dobay, P. (2005) *MIS-ICT Projects: Reasons of Failure With Enforcing Change*. – Change Management Int. Conference, PTE Pécs – Ohio University.
- Doron, G. (1986) *Lehachlit ulevazea – praktik bemedinyut ziburit*. Massada, Tel Aviv.
- Elster, J. (1995) *A társadalom fogaskerekei*. Osiris-Századvég, Budapest.
- Hirschman O.A.–Lindblom, C.E. (1962) „Economic development, research and development and policy making”. – *Behavioral Science*. 7. 211–222. o.
- Johnson, D.B. (1999) *A közösségi döntések elmélete*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Kindler J.–Papp, O. (1977) *Komplex rendszerek vizsgálata*. Műszaki Kiadó, Budapest.
- Lindblom, C. (1965) *The intelligence of democracy*. Prentice Hall, New York.
- Lindblom, D. (1995) „The science of muddling through”. *Public Administration Review*. 3. 123–129. o.
- Hester W.J. M. (2005) The nature of information, and the effective use of information in rural development. – *Information Research*. 2.
- Nigro, L.G. (1977) *Modern public administration*. Harper and Row, New York.
- Rossi, J. (1999) Participation run amok: The costs of mass participation for deliberative agency decision-making. 92 *U. L. Review*. 173., 182. o. és Duncan, J.C. (1999) Multicultural participation in the public hearing process: 24 *Columbia Journal of Environmental Law*. 169., 186., 199. o.
- Saaty, T.L. (1980) *The analytic hierarchy process*. McGraw-Hill, New York.
- Sen, A. (1999) *A közösségi döntések helyességéről*. Fordulat Kiadó, Budapest.
- Simon, H.A.–March, J. (1958) *Organizations*. John Wiley, New York.
- Spyke, N.P. (1999) Public participation in environmental decision-making: Structuring new spheres of public influence. – *Environmental Affairs*. 26. 263., 266–269.o.
- Szántó Z. (1999) *A társadalmi cselekvés mechanizmusai*. Aula Kiadó, Budapest.
- Temesi J. (2002) *A döntélmélet alapjai*. Aula Kiadó, Budapest.
- Tzadok, Y. (2005a) „Balance in Decision-Making in the Public and the Private Sectors – A Model and Its Application”. *Independent Journal*, LAHAV-The Israeli Federation of Independent Organizations.
- Tzadok, Y. (2005b) *Balance in decision making between the public and the private sector*. PhD dissertation, University of Pécs.
- Tzadok, Y. (2006) Decision Making in ICT Industry: A Cellular Telecommunications Problem. – *GIKOF Journal*. 1. NISZT, Budapest.
- Vecsenyi J. (1989) Ne az én kertembe! Történeti háttér tanulmány a dorogi környezetvédelmi konfliktusról. – *Szociológia*. 18. 315–325. o.

„NOT IN MY BACK YARD” – COMMUNITY DECISIONS, TECHNOLOGY, CITY DEVELOPMENT

PÉTER DOBAY – YIGAL TZADOK

Community decisions are more frequently on the agenda, than researchers of decision making processes should guess. Which methodology might be used, when background experts have diverging opinion, when members of the community neglect „rational” arguments and processes, but ask for democratic voting? Leaders of ministries, self-governing bodies have limited time for certain decisions like building a new waste-collecting center, a huge radar antennae, a new airport in the neighborhood of a settlement. The problem area mentioned here is a telecommunication development of a new Israeli city, Modi’in, where decision makers used a special compromising method, the „muddling through” decision making process to have a satisfying (but, for sure, not optimal) solution, together with the regional community opinion leaders, expert groups, investors and authorities.