

A települési környezetvédelem
elméleti és gyakorlati megközelítései

A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései

Szerkesztette
Bányai Orsolya • Barta Attila

Gondolat Kiadó
Budapest, 2018

A tanulmánykötet megjelenését
a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal
támogatása tette lehetővé,
a K 115530 ny. sz. kutatási projekt keretében

Lektorálta:
HOFFMAN ISTVÁN

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

© Szerzők, 2018
Szerkesztés © Bányai Orsolya, Barta Attila, 2018
Borítókép © Endes Anikó: *Élet-út*, 2018

www.gondolatkiado.hu
facebook.com/gondolat

A kiadásért felel Bácskai István
A kötetet tervezte Lipót Éva

ISBN 978 963 693 883 3

Tartalom

Előszó	13
---------------	----

I. RÉSZ

ANTAL Z. LÁSZLÓ

A természet és a társadalom kapcsolata, valamint a klímabarát települések eredményei	17
---	----

1. A TERMÉSZET ÉS A TÁRSADALOM KAPCSOLATA	17
2. A KLÍMABARÁT TELEPÜLÉSEK CÉLJAI ÉS EREDMÉNYEI	21
2.1. A klímabarát települések program előzményei	21
2.2. Helyi szintű klímaprogramok – nemzetközi kitekintés	22
2.3. Helyi szintű klímaprogramok Magyarországon	24
3. A KLÍMABARÁT TELEPÜLÉSEKEN ELÉRT EREDMÉNYEK	28
3.1. A hőség- és UV-riadó terv – Tatabánya	28
3.2. A „vizes stratégia” elkészítése – Pomáz	29
3.3. Helyi klímapályázat elindítása – Szekszárd	29
4. A HELYI SZINTŰ KLÍMAPROGRAMOK TAPASZTALATAI	30

BÁNDI GYULA

Települési környezetvédelem a szószóló szemével	32
--	----

BÁNYAI ORSOLYA

A helyi önkormányzatok környezetvédelmi szabályozása – elmélet és gyakorlat kettőssége	45
---	----

1. HELYI JOGALKOTÁS	46
1.1. Elméleti elvárások	46
1.2. Józan valóság: a gyakorlat	51

2. HELYI STRATÉGIAALKOTÁS	55
2.1. Elméleti elvárások	55
2.2. Józan valóság: a gyakorlat	58
3. A KETTŐSSÉG ÉS FELOLDÁSA	60
3.1. A gyenge fenntarthatóság útja	61
3.2. Az ökológiai fenntarthatóság útja	64
4. ZÁRÓ GONDOLATOK	65
MELLÉKLET	66

FODOR LÁSZLÓ

Települési környezetpolitika komplex megközelítésben	69
1. BEVEZETÉS	69
2. TÁVOL AZ IDEÁLISTÓL (A KUTATÁS NÉHÁNY ÁLTALÁNOS KÖVETKEZTETÉSE)	73
3. A HELYI KÖRNYEZETPOLITIKAI ESZKÖZTÁR ÁTTEKINTÉSE	77
3.1. Az eszközök köre	77
3.2. Helyi stratégiák	80
3.3. Helyi rendeletek	81
3.4. Hatósági eszközök	84
3.5. Közszolgáltatások	85
3.6. Tulajdonosi jogok	86
3.7. Egyéb magánjogi eszközök	87
3.8. Nem jogi eszközök	88
4. ZÁRÓ GONDOLAT	88

FÓNAI MIHÁLY

A településméret és típus hatása a helyi környezeti politikára	90
1. BEVEZETÉS	90
2. HELYI POLITIKA ÉS HELYI TÁRSADALOM	91
3. HELYI KÖRNYEZETPOLITIKA	95
4. MÓDSZER ÉS MINTA	98
5. EREDMÉNYEK	99
5.1. A kutatás mintája	99
5.2. A környezetvédelemmel összefüggő feladatok ellátása	100
5.3. Jogszabályi környezet és jogértelmezés	105
5.4. Helyi rendeletalkotás és döntéshozatali mechanizmus, a döntésekre ható aktorok	107
5.5. Beruházások és környezeti szempontok	113
5.6. Helyi eszközök és lehetőségek	116
6. ÖSSZEGZÉS	117

MEZEI CECÍLIA – VARJÚ VIKTOR

**Erőforrás-alapú, fenntartható önkormányzati fejlesztések
lehetősége/modellezhetősége** 119

- | | |
|---|-----|
| 1. BEVEZETÉS | 119 |
| 2. HELYIERŐFORRÁS-ALAPÚ FEJLESZTÉSI MEGKÖZELÍTÉS | 121 |
| 3. A HELYIERŐFORRÁS-TÉRKÉPEZÉSI MODELL FELÉPÍTÉSE | 126 |
| 4. KÖRNYEZETI ASPEKTUSOK AZ ERŐFORRÁSMODELLBEN | 131 |
| 5. ÖSSZEGZÉS | 136 |

PÉNZES FERENC

**Helyi szintű döntéshozatal és helyi szintű politikák kialakítása
– különös tekintettel a környezeti kérdésekre** 138

- | | |
|--|-----|
| 1. A KÖRNYEZETI IGAZGATÁS ÉS A KÖRNYEZETVÉDELEM
ÁLLAMI INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK ÁTALAKULÁSA EBBEN
AZ ÉVTIZEDBEN | 139 |
| 2. A HELYI DÖNTÉSHOZATAL SZÍNTEREI, SZERVEZETI
KERETEI, MECHANIZMUSAI | 142 |
| 2.1. A képviselő-testület működése, döntéshozatali mechanizmusai | 143 |
| 2.2. A bizottsági munka | 145 |
| 2.3. A közvetlen hatalomgyakorlás formái: helyi népszavazás,
közmeghallgatás, falugyűlés, fogadóóra | 147 |
| 3. A HELYI DÖNTÉSHOZATAL SZEREPLŐI | 148 |
| 4. HELYI RENDELETALKOTÁS ÉS DÖNTÉSHOZATALI
MECHANIZMUS A KUTATÁSI EREDMÉNYEK TÜKRÉBEN | 151 |
| 5. ÖSSZEGZÉS | 154 |

II. RÉSZ

AGÓCS ILONA

**Településképi szabályozás az önkormányzati feladatok
tükrében** 157

- | | |
|--|-----|
| 1. TELEPÜLÉSKÉPI SZABÁLYOZÁS AZ ÖNKORMÁNYZATI
FELADATOK TÜKRÉBEN | 157 |
| 1.1. Az épített környezet alakításának és védelmének jelentősége
a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából | 158 |
| 1.2. A helyi szint jelentősége a településképi arculat védelmében | 161 |
| 2. A TELEPÜLÉSKÉPI SZABÁLYOZÁSBÓL EREDŐ ÖNKORMÁNYZATI
FELADATOK ÉS AZOK ALAPJOGI VETÜLETEI | 162 |

2.1. Az új helyi településkép-védelmi szabályozás illesztése a helyi jogszabályok rendszerébe	163
2.2. Új jogintézmények bevezetésének lehetőségei	165
2.3. A helyi építészeti örökség és a táj védelme	167
2.4. A társadalmi részvétel biztosításának követelménye	170
3. ZÁRÓ GONDOLATOK A JOGALKOTÁSI FOLYAMATOK FÉNYÉBEN	172

BARTA ATTILA – GYÜRE ANNAMÁRIA CSILLA

A helyi környezetvédelem kihívásai két település példáján keresztül Dorog és Biharkeresztes, hasonlóságok és különbségek	174
1. BEVEZETÉS, RÖVIDEN A KUTATÁSRÓL	174
2. TELEPÜLÉSEK A MAI MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERBEN	176
2.1. Dorog társadalmi, gazdasági viszonyai	179
2.2. Biharkeresztes társadalmi, gazdasági viszonyai	180
3. A VIZSGÁLT TELEPÜLÉSEK LEGFONTOSABB KÖRNYEZETVÉDELMI JELLEMZŐI	182
4. KÖVETKEZTETÉSEK	191

GYURKÓ BRIGITTA

A települési hulladékgyűjtési közszolgáltatás egyes kérdései	197
1. BEVEZETÉS	197
2. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁS KORÁBBI MODELLJEI	199
3. A JELENLEGI MODELL	201
4. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁSBAN RÉSZT VEVŐ FELEK	206
5. AZ NHKV	208
6. ZÁRÓ GONDOLATOK	210

MOLNÁR JUDIT

Tervek és stratégiák a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetben	212
1. BEVEZETÉS	212
2. A BALATON ÉS KÖRNYEZETE – A BALATON HELYZETÉNEK MEGÍTÉLÉSE	213
3. A BALATON ÉS KÖRNYEZETÉNEK FEJLESZTÉSE – KIINDULÓPONT	215
4. A FEJLESZTÉSEK LEGFŐBB IRÁNYAI – A BALATON KIEMELT TÉRSÉG FEJLESZTÉSI TERVEI	217
5. A BALATON KIEMELT TÉRSÉG FEJLESZTÉSI IRÁNYAINAK ÉRTÉKELÉSE	222

6. EGY BALATON-PARTI VÁROS ÉS A BALATON KIEMELT ÜDÜLŐKÖRZET FEJLESZTÉSI TERVEI – SIÓFOK ÉS A KÖRNYEZET VÉDELME	224
6.1. Fejlesztési irányok Siófokon	224
6.2. Siófok fejlesztési stratégiája	226
6.2.1. <i>Vonalas infrastruktúra-hálózat</i>	226
6.2.2. <i>Energihatékonyság, megújuló energiahasznosítás</i>	229
6.2.3. <i>Fenntartható közlekedésfejlesztés</i>	230
6.2.4. <i>Humán infrastruktúra</i>	231
6.3. Siófok helyi környezetvédelmi tevékenysége	232
7. SIÓFOK – RÉGIÓS ELVÁRÁSOK ÉS HELYI CSELEKVÉSEK, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A TERMÉSZETI KÖRNYEZET VÉDELMÉRE	232

NÉMEDI ERIKA

Széles körű társadalmi bevonás és nyilvánosság biztosítása a településképi kézikönyv és a településképet szabályozó önkormányzati rendelet készítése során, avagy érdemi-e a partnerségi egyeztetés?	235
---	-----

PÁNOVICS ATTILA

A közösségvezérelt helyi fejlesztések szerepe és hazai lehetőségei a helyi környezetpolitikában	254
1. EGY RÉGI/ÚJ ESZKÖZ A FEJLESZTÉSPOLITIKÁBAN	254
2. A CLLD A 2014–2020-AS PERIÓDUSBAN	255
3. HELYI PARTNERSÉGEK, HELYI AKCIÓCSOPORTOK	257
4. A HELYI KÖZÖSSÉGVEZÉRELT FEJLESZTÉSEK KÖRE	260
5. A CLLD HAZAI SZABÁLYOZÁSA	262
6. A CLLD ÉS A (HELYI) KÖRNYEZETPOLITIKA KAPCSOLATA	264
7. ÖSSZEGZÉS	266

SZAMEK GABRIELLA

Hulladékgyaldkodás és önkormányzatok	269
1. A HULLADÉK-KÖZSZOLGÁLTATÁSRÓL ÁLTALÁBAN	270
2. A HULLADÉKGZDÁLKODÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁS CÉLJA	271
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELADATAI	272
4. A HULLADÉKGZDÁLKODÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁS STRUKTÚRÁJA	274
5. PROBLÉMÁS (GÓC)PONTOK	277
6. AZ AJBH GYAKORLATÁBAN GYAKRAN FELMERÜLT KÉRDÉSEK	280
7. ENSZ FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSI CÉLOK	284

FÜGGELÉK

GYERGYÁK FERENC

A TÖOSZ környezetpolitikai tevékenysége

287

MI HATÁROZZA MEG A TÖOSZ KÖRNYEZETPOLITIKAI
TEVÉKENYSÉGÉT?

288

A TÖOSZ KÖRNYEZETVÉDELMI PROGRAMJAI

289

*Köszönettel tartozunk mindazoknak,
akik a projekt megvalósításában segítségünkre voltak.*

*Külön köszönjük Fodor Lászlónak,
a kutatás vezetőjének odaadó munkáját!*

Előszó

Tanulmánykötetünk alapvető célja az, hogy számot adjon a helyi önkormányzatok környezetvédelmi hatású tevékenységeiről. Ennek érdekében a jellemzően árnyékban meghúzódó települési szintű környezetvédelmi szabályozás egyes általános és speciális kérdéseire világít rá. A kötet megközelítése alapvetően jogtudományi jellegű, de a politikatudomány, szociológia és regionális tudományok nézőpontjai is megjelennek benne, amely sokszínűség reményeink szerint a vizsgált terület teljesebb és mélyebb megismerését teszi lehetővé.

A kötet háttérében egy átfogó, hároméves kutatás áll, amelynek keretében a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának kutatócsoportja Fodor László vezetésével azt vizsgálja, hogy vajon a hazai települési önkormányzatok milyen szerepet töltenek be a környezetpolitikában, illetőleg a környezetvédelmi jog alakításában és végrehajtásában. A kérdőíves felmérésen, interjúkon, dokumentumfeldolgozáson és más módszereken alapuló kutatómunka része az is, hogy fórumokat igyekszünk biztosítani a témakör megvitatására, s ebbe más műhelyeket is bevonunk.

Ennek keretében például jelen tanulmányok egy részét, fő mondanivalóját, a nagyközönség már 2018. január 30-án megismerhette egy Budapesten megrendezett tudományos konferencián, amelyet a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara és a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (a TÖOSZ környezetvédelmi tevékenységéről lásd a Függelék) szervezett. Az itt létrejött élénk eszmecsere már előrevetítette a mostani kötetünk témájának aktualitását, fontosságát. A környezetvédelem helyi szinten ugyanis többnyire kötelezően ellátandó feladat képében (például hulladékgazdálkodás, víz- és szennyvízszolgáltatás) jelenik meg, aminek megfelelő ellátása már önmagában komoly kihívás elé állítja a településeket. Ugyanakkor, mint látni fogjuk, a helyi környezetvédelem több kellene, hogy legyen e kötelezően ellátandó feladatoknál, sokkal nagyobb kreativitásra és a helyi társadalom szélesebb körű bevonására lenne szükség az ökológiai problémák megfelelő kezeléséhez. Csakhogy az ilyen jellegű kihívásoknak a települések jelenleg nem mindenben tudnak megfelelni. Az ebből származó feszültség jól érzékelhetően végigvonul valamennyi íráson, a szerzők ugyanakkor

a legtöbb esetben gyógyító szándékú, enyhülést adó válaszokat, utakat is mutatnak különböző szinteken.

A fent írtakra tekintettel a kötet elméleti és gyakorlati kérdésekkel egyaránt foglalkozik. Felépítését tekintve az első részben olvashatunk a helyi környezetpolitikával és szabályozással, természet és társadalom kapcsolatával összefüggő általános kérdésekről, míg a második részben a speciálisabb témákra (településképi szabályozás, hulladékgazdálkodás), a részletekre fókuszáló írások (például esettanulmányok Alsónémedi, Dorog, Biharkeresztes, a Balaton kapcsán) találhatóak. A szerzők az egyetemi és akadémiai szférában kutató szakemberek, illetve az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársai.

Könyvünket a települési környezetvédelem témája iránt érdeklődő elméleti és gyakorlati szakembereknek egyaránt ajánljuk, bízva abban, hogy kutatási eredményeinkkel hozzájárulunk a helyi szintű környezetvédelemmel összefüggő hazai eszme- és tapasztalatcseréhez.

Debrecen, 2018 tavaszán

A szerkesztők

I. RÉSZ

A természet és a társadalom kapcsolata, valamint a klímabarát települések eredményei

1. A TERMÉSZET ÉS A TÁRSADALOM KAPCSOLATA

Az elmúlt évszázad végén több tudományos kutatás eredménye is arra hívta fel a figyelmet, hogy a fogyasztás és a népesség növekedésének a természet határt szab, és hogy ha a társadalmak számára továbbra is a növekedés marad az egyik elrendő cél, akkor ennek következményei megzavarják a természet rendjét. A társadalmi tendenciák következményeinek felismerése után nem történtek meg a kockázatok csökkentése érdekében szükséges társadalmi változások, ami jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a természet rendje megváltozott. Ez a változás a 21. század elején egyre zavart okozott a társadalmak életében. Mivel a tudományos előrejelzések alapján a jövőben a természet további, a társadalmak életére kockázatot jelentő vagy válságot okozó változásaira számíthatunk, a mai társadalmak válságai közül az ökológiai válság az egyik legsúlyosabb. Az ökológiai válsággal foglalkozó természettudományi és társadalomtudományi kutatások döntő többsége egyaránt arra a következtetésre jutott, hogy ez a válság elsősorban az elmúlt évszázadokban bekövetkezett társadalmi változások következtében alakult ki. Ezek közül a változások közül Bruno Latour, Lányi András, Némedi Dénes, Dennis Meadows, Will Staffen, Vida Gábor és számos más e kérdéssel foglalkozó kutató, a természet és a társadalom viszonyában történt változást tartja a legfontosabb változásnak.¹ Mivel a modern társadalmak a természet rendjéről és működéséről kialakított elmélet keretei között mind ez idáig nem tudtak megfelelő választ adni az ökológiai válságra, megkezdődött a természet és a társadalom kapcsolatának és e kapcsolat változását befolyásoló társadalmi változásoknak a vizsgálata. Ezeknek a kutatásoknak a leg-

* Dr. Antal Z. László, tudományos főmunkatárs, MTA TK Szociológia Intézet, e-mail: Antal.Laszlo@tk.mta.hu.

¹ LÁNYI András: „Az ember fáj a földnek” (*Utak az ökofilozófiához*). L'Harmattan, Budapest, 2010; LÁNYI András: *Együttéléstan*. Liget könyvek, Budapest, 1999; NÉMEDI Dénes: Bevezetés. A szociológia problémája. In Némedi Dénes (szerk.) *Modern szociológiai paradigmák*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2008. 15–68; MEADOWS, Donella – RANDERS, Jorgen – MEADOWS, Dennis: *A növekedés határai harminc év múltán*. Kossuth Kiadó, Budapest, 2005; STAFFEN, Will et al.: The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration, *The Anthropocene Review*, 2015/1; VIDA Gábor: Fenntarthatóság és a tudósok felelőssége. *Magyar Tudomány*, 2007/6, 680–685.

fontosabb eredménye, hogy a modern társadalmak kialakulásában alapvető szerepet játszott a természet és a társadalom kapcsolatának megváltozása, amelynek egyik következménye a korábban élőnek tekintett természet tárgyiasítása és a természeti erőforrások korlátok nélküli kihasználása lett. A tradicionális társadalmak vallásos tisztelettel fordultak a természet felé, figyeltek a természet határaitra, a természet törvényeire, és a természet ritmusához igazították az életüket. A modern társadalmak kialakulása során ez a vallásos tisztelet fokozatosan háttérbe szorult, majd pedig elvesztette társadalmi jelentőségét. (Ezek a változások az ipari forradalom után a fejlett ipari országokban kezdődtek el, és fejtették ki hatásukat, majd ezt követően az ezekben az országokban elért eredmények hatására történtek meg más országokban is.)

Az jól ismert történelmi tény, hogy az időjárás vagy az időjárás változásai döntő szerepet töltek be a háborús konfliktusokban, mint például a hideg őszi napok Eger ostrománál, hogy a hideg tél a Napóleon oroszországi hadjáratában, az azonban kevésbé ismert, hogy az Európában a modern társadalmak kialakulásában – a különböző társadalmi csoportok közötti küzdelmek mellett – milyen fontos szerepet töltött be a természet változása. Wolfgang Behringer, az európai országok történetét a természet változásaival összefüggésben vizsgáló történész, kutatásai alapján arra a következtetésre jutott, hogy a modern társadalmak kialakulásához és az azt megelőző társadalmi és politikai konfliktusok kiéleződéséhez hozzájárult az is, hogy a feudális társadalmak egyházi és állami vezetői évszázadokon keresztül nem találták meg a kis jégkorszakhoz való alkalmazkodás megfelelő módját.² A több évszázadon keresztül tartó hideg periódusban az élelmiszer-termelés csökkenése és a fűtés nehézségeinek megoldatlansága miatt az emberek egészsége meggyengült. Mindennek következtében járványok törtek ki, a közbiztonság meggyengült, és háborús konfliktusok alakultak ki. Ezek a konfliktusok egy idő után olyan súlyossá váltak, hogy azokat már nem lehetett a feudális társadalmi berendezkedés keretei között megoldani. Wolfgang Behringer kutatásai alapján ezért a kis jégkorszak jelentős szerepet töltött be feudális társadalmi rendszer bukásában. Az új társadalmi rend egyik, kutatásunk szempontjából fontos, jellegzetessége, hogy a korábbi vallás szemlélet helyett ezután a filozófusok és természettudósok közössége alakította ki a természet új szemléletét.³ Ennek a folyamatnak az eredményeként következett be a természet és a társadalom szétválasztása, a természeti erőforrások rendkívüli mértékben történő felhasználása, és ez tette lehetővé a 20. század második felében a fogyasztói társadalmak kialakulását. Ez a folyamat eredményezte azt is, hogy az

² A 11. és 19. század közötti időszakot, amikor az Alpokban, Skandináviában és Észak-Amerikában a gleccser-előretörések bekövetkeztek, a nagy jégkorszakoktól való megkülönböztetésképpen »kis jégkorszaknak« neveztek el.

³ BEHRINGER, Wolfgang: *A klíma kultúrtörténete. A jégkorszaktól a globális felmelegedésig*. Corvina Kiadó Kft., Budapest, 2010.

ipari forradalom után, de különösen a második világháborút követő időszakban, az egész emberiség a Föld ökológiai rendszerére természetátalakító hatást gyakorol. Ez a hatás ma már olyan jelentős, hogy számos kutató azt javasolja, hogy ezt az időszakot, amely a Föld történetében egy új korszakot jelent, antropocén korszaknak nevezzék el.⁴

Ehhez a társadalmi folyamathoz hozzájárult az is, hogy a felvilágosodás utáni időszakban lassan kialakuló – és egyre nagyobb társadalmi megbecsülést nyelő – tudományok fokozatosan megváltoztatták a természet és társadalom összefonódásával kapcsolatos álláspontjukat. Ennek kiváló példája a földrajztudomány társadalmi magyarázatainak fejlődése. A felvilágosodás korától kezdve az ún. földrajzi determinizmus volt az uralkodó magyarázat a társadalmak fejlődésében, ami kimondja, hogy adott területek éghajlata és természeti adottságai alapvetően meghatározzák, hogy az adott társadalom fejlett vagy elmaradott lesz. A 20. századra megjelent a korábbi magyarázat antitéziseként a földrajzi nihilizmus elve. Ez kimondja, hogy a történelem és technológiai fejlődés előrehaladtával egy adott civilizáció fejlődését és életét egyre kevésbé határozza meg a természeti környezete.⁵ Ez a megközelítés főleg a korábbi szocialista országok gazdaságfejlesztési gondolkodásában jelent meg, és szélsőséges esetekben olyan tevékenységekben öltött testet, mint egy folyó folyásirányának megváltoztatási kísérlete, vagy szinte terméketlen szűzföldek feltörése. Napjainkra a két szélsőséges nézet közötti ún. földrajzi posszibilizmus határozza meg a gondolkodást, miszerint minden emberi társadalomnak olyan fenntartható módon kell gondolkodnia a körülvevő természeti környezetéről, hogy a fejlesztések ne tegyék tönkre azt. A földrajztudománynak ez a fogalma az ökológiai szakirodalomban gyakran használt fenntartható fejlődéshez hasonló tartalmú fogalom.

Az ökológiai válság kialakulásának okait vizsgálva Bruno Latour, az egyik legtekintélyesebb élő filozófus, szociológus, arra a következtetésre jutott, hogy a modern kor „Alkotmányának” egyik pontja a természet és a társadalom szétválasztása volt: „*Teljes mértékben el kell választani egyfelől a természeti világot [...] és a társadalmi világot [...]*.”⁶ Majd a „Sohasem voltunk modernek” (1999) című könyvében, amelyben ennek az „Alkotmánynak” a társadalmi és ökológia következményeit elemzi, azt az álláspontját fogalmazza meg, hogy az ökológiai válság megoldásának egyik fontos feltétele az Alkotmány megváltoztatása: „A természet és a társadalom nem két különálló pólus, hanem a társadalom-természetnek, a kollektivitásnak egymást követő egy és ugyanazon terméke.”⁷

⁴ STAFFEN, Will et al.: The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration. *The Anthropocene Review*, 2015/1.

⁵ KULCSÁR Dezső: A fenntartható fejlődés. Mi a valóság? *Valóság*, 2009/52. 3.

⁶ LATOUR, Bruno: *Sohasem voltunk modernek*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 59.

⁷ LATOUR, Bruno: *Sohasem voltunk modernek*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 236.

Hasonló következtetésre jutottak az amerikai szociológusok is, akik a „Climate Change and Society, Sociological Perspectives” (2015) című könyvben foglalták össze az éghajlatváltozással foglalkozó szociológiai kutatások eredményeit. A kötet szerkesztői – Riley E. Dunlap és Robert J. Brulle, két tekintélyes amerikai környezetszociológus – bemutatják, hogy a környezetszociológusok már több mint 30 éve megfogalmazták azt a véleményüket, hogy környezetvédelmi kérdések szorosan összefüggnek a társadalmi kérdésekkel.⁸ A kötet két szerkesztője a szociológiai kutatások eredményeit összegző elemzésben hasonló következtetést fogalmaztak meg, mint néhány évvel korábban Bruno Latour. Más társadalomtudományokhoz hasonlóan a szociológiai domináns irányzatai is azt feltételezték, hogy a természet többé-kevésbé passzív szerepet tölt be a társadalmak életében. Ma már nyilvánvaló, hogy egy ilyen módon kettészakított világ nem létező világ. Ha meg akarjuk érteni a Föld ökológiai rendszerében bekövetkezett változások miatt felmerülő új kérdéseket, mint például az éghajlatváltozást, és válaszokat akarunk kapni ezekre a kérdésekre, akkor ez a megosztottság tarthatatlan.

Némédi Dénes a *Modern szociológiai paradigmák* (2008) című kötetben a természet és a társadalom kapcsolatáról a következőket írta: „*A modern társadalmi rend egyik alapja az a meggyőződés, hogy a társadalmi rend racionális berendezkedése garantálja a sikeres alkalmazkodást az objektív természeti rendhez, s hogy kellő figyelem jut az objektív természeti rend megismerésére – ahogy ezt a tudományról szóló mindennapi diskurzusok állandóan hangsúlyozzák. Másfelől a természeti törvények objektivitása alapot adhat a reménynek, hogy lehetséges ésszerű egyetértésre jutni.*” Majd azt írja, hogy a modern társadalmi rendnek ez az alapja megkérdőjeleződött, és a társadalomról alkotott elképzeléseinket újra kell gondolnunk.⁹ Ugyanezt a gondolatot fogalmazta meg Antal Z. László a *Klímaparadoxonok* című könyvében, amikor arra a kérdésre kereste a választ, hogy a modern társadalmak miért nem tudják feloldani azt az ellentmondást, amely az éghajlatváltozás kockázatainak csökkentése miatt szükségesnek tartott és az uralkodó társadalmi és gazdasági feltételek között megvalósíthatatlan lépések között feszül: A klímaparadoxonok feloldásához „elkerülhetetlen a természet és a társadalom kapcsolatának újraértelmezése”.¹⁰

Az új elméletek leglényegesebb pontja, hogy egy társadalom csak akkor képes hosszú távon is fennmaradni, ha figyelembe veszi a természet határait és a természet törvényeit, és ez a modern társadalmak számára akkor valósítható meg, ha megváltoztatják a természethez való viszonyukat. Ezek az elméletek elősegítik az

⁸ DUNLAP, Riley E. – BRULLE, Robert J.: *Climate Change and Society, Sociological Perspectives*. Oxford University Press, New York, 2015.

⁹ NÉMEDI Dénes: Bevezetés. A szociológia problémája. In Némédi Dénes (szerk.): *Modern szociológiai paradigmák*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2008, 15–68.

¹⁰ ANTAL Z. László: *Klímaparadoxonok*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2015.

ökotudatos társadalmi értékek és normák kialakulását és megerősödését, amelyek reményt adnak az ökológiai válság megoldására.

A természet rendjében történt változások közül az éghajlatváltozás váltotta ki a legnagyobb társadalmi, gazdasági és politikai érdeklődést az elmúlt évtizedekben. Ennek az érdeklődésnek is köszönhető, az éghajlatváltozással kapcsolatban készült el a legtöbb olyan elméleti munka, amelyek megoldást keresnek az ökológiai válságra. Ezen elméleti munkák segítségével már a 20. század utolsó évtizedeiben elkészültek azok a klímastratégiák, amelyek közös célja, hogy a gyakorlatban is megvalósítható módon találjanak megoldást az ökológiai válságra. A közel 30 éve elkészült első klímastratégiákat azóta számos nemzetközi, nemzeti, helyi (önkormányzati), közösségi és különböző szakterületeken kidolgozott stratégia követte. Ezek közé tartozik a „Klímabarát települések” című program is.

2. A KLÍMABARÁT TELEPÜLÉSEK CÉLJAI ÉS EREDMÉNYEI

2.1. A klímabarát települések program előzményei

A klímabarát program elindítását három különböző kutatás készítette elő. Ezek közül az első a „Változás-Hatás-Válaszadás” elnevezésű, a VaHaVa volt, amelyet Láng István vezetett. Ez a három évig (2003–2006) tartó interdiszciplináris kutatás jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy az éghajlatváltozás Magyarországon is egy fontos kutatási területté és politikai kérdéssé vált. Ennek a kutatásnak köszönhető, hogy a parlament 2008-ban elfogadta a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát, és végső soron az is, hogy a kormány 2017-ben elfogadta a Második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát. A VaHaVa kutatásban én is részt vettem, és így az ebben a kutatásban szerzett tapasztalatok is komoly ösztönzést jelentettek számomra, hogy elindítsam a „Klímabarát települések” című programot, amelynek az egyik célja az volt, hogy ne csak a kormánynak, hanem az önkormányzatoknak is legyen klímastratégiájuk. A települési és közösségi klímastratégiák kidolgozására ösztönzött az is, hogy első önálló szociológiai vizsgálatomat hazai falvakban végeztem,¹¹ és így személyesen is meggyőződhettem arról, hogy meghatározó szerepe van egy társadalom életében a településeknek és a településeken működő helyi közösségeknek. További ösztönzését jelentett számomra az, hogy egy akadémiai ösztöndíjnak köszönhetően 2004 szeptemberétől közel 10 hónapot töltöttem az Egyesült Királyságban, ahol az éghajlatváltozásra adott társadalmi válaszokat is tanulmányoztam. Ennek a tanulmányútnak a keretében meglátogattam Wokingot, azt az angol várost, amely már 1990-ben kidolgozta a saját éghajlatváltozási stratégiáját. Ez a stratégia a CO₂-kibocsátás csökkentése mellett foglalkozott a klímaváltozás várható hatásai-

¹¹ ANTAL Z. László: Egy iskolakörzetesítés tapasztalatai, *Szociológia*, 1986/3–4, 487–498.

hoz való alkalmazkodással, és a helyi lakosság tájékoztatásával, a klíma- és környezettudatosság erősítésével is. Ez a stratégia széles körű társadalmi összefogással készült, amelybe az önkormányzat bevonta a helyi lakosokat és a helyi vállalatok képviselőit is (Woking Borough Council 2008). A meglévő erős társadalmi támogatottság egyik jó mutatója, hogy a vasútállomáson rengeteg kerékpárt lehet látni. A város lakóinak egy része Londonban dolgozik, és közülük sokan – részben a klímaprogram hatására – autó helyett vonattal közlekednek, az állomásra pedig kerékpárral járnak. A kitűzött célok megvalósításához hozzájárult az is, hogy – szintén egyik első városként – itt már alkalmaznak főállású klímareferenst is. Woking kezdeményező szerepének köszönhetően egy nemzetközi szinten is ismert és elismert város lett. A város és vezetői számos kitüntetést kaptak ezért a munkájukért, a város lakói pedig büszkék arra, hogy egy híres, klímabarát városban laknak.

Megismerve a klímaváltozás társadalmi jelentőségét és a természet változásaihoz való alkalmazkodás szükségességét és lehetőségeit, dolgoztam ki és indítottam el 2005-ben az MTA Szociológiai Kutatóintézetében „Klímabarát települések” című kutatást. A kutatás célja az éghajlat változása miatt szükségessé váló helyi szintű cselekvés lehetőségeinek vizsgálta volt. Kutatásunk kérdése pedig így szólt: a fogyasztói társadalom értékrendje és a jelenlegi társadalmi és gazdasági feltételek mennyiben segítik elő, illetve akadályozzák meg azt, hogy egy település lakói a természet változásaihoz alkalmazkodni tudjanak. Ez a program szorosan kapcsolódik a hasonló célú önkormányzati szintű klímaprogramokhoz, amelyek elindítói egyaránt úgy gondolták, hogy annak ellenére, hogy az éghajlatváltozás az egész Földet és minden országot érintő kérdés, mégis a megfelelő társadalmi válaszok kidolgozásában kiemelkedő jelentőségű szerepe van az önkormányzatoknak és a helyi közösségeknek. Számos kutatás eredményei alapján megfogalmazható az a hipotézis, hogy a társadalmak hosszú távú fennmaradásához elengedhetetlenül szükséges ökotudatos társadalmi értékek és normák helyi szinten alakulnak ki és erősödnek meg. A helyi szint ilyen nagy jelentősége miatt röviden bemutatok néhány fontos és figyelemre méltó helyi szintű választ az éghajlatváltozás kihívásaira.

2.2. Helyi szintű klímaprogramok – nemzetközi kitekintés

Az éghajlatváltozással kapcsolatos tudományos eredmények és az egyre gyakoribbá váló extrém időjárási jelenségek hatására néhány város már a 90-es évek elején elhatározta, hogy kidolgozza a saját éghajlatváltozási stratégiáját. Az 1992-ben Rio de Janeiróban tartott Föld Csúcson elfogadott Local Agenda 21 elnevezésű program hatására, amely a helyi programok elindítását szorgalmazta, egyre több város dolgozott ki helyi éghajlatváltozási stratégiát. Ezt ösztönözte az International Council for Local Environmental Initiatives nemzetközi szervezet is, amely 1992-ben megindította a *Cities for Climate Protection* (Városok a klímavédelméért) elneve-

zésű programot. E programhoz ma már több mint 650 város csatlakozott, amelyek elhatározták, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátását csökkenteni fogják.

Az Európában működő Climate Alliance nevű hálózathoz 2018-ig mintegy 1700 település, régió, civil és más szervezet csatlakozott eddig. Ausztriában például szinten minden város tagja ennek a szövetségnek, amelyet a város határában kitett táblák is jeleznek. Kevésbé ismert, hogy annak ellenére, hogy az Egyesült Államok kormánya nem írta alá a Kiotói Jegyzőkönyvet, az itt élő önkormányzati vezetők egy részét is élénken foglalkoztatja az éghajlatváltozás. Ennek egyik jele az, hogy ma már több mint 200 város deklarálta: minden megtesznek a Jegyzőkönyvben vállalt célok megvalósításáért. Számos más, a helyi szintű klímastratégiákat segítő nemzetközi, országos és helyi kezdeményezés indult el különböző országokban az elmúlt húsz évben.¹² Ezek közül a kezdeményezések közül a legsikeresebb a Polgármesterek Szövetsége, amelyhez ma már 7750 település – közöttük 56 magyarországi település – csatlakozott.¹³

A fejlett ipari országokban a kilencvenes években elindított helyi szintű klímastratégiákban kezdetben a „megelőzés” kategóriájába tartozó programokat dolgoztak ki és valósítottak meg, abban a reményben, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésével az éghajlatváltozás kockázatai csökkenthetők. A koppenhágai klímakonferencia után – amelyet 2009-ben az ENSZ égisze alatt tartottak meg, és ahol a Kiotói Jegyzőkönyv érvényességének megszűnése utáni időszakra egy új kibocsátáscsökkentő megállapodás aláírása volt a cél – egyértelművé vált, hogy a gazdasági érdekek és az egyes országok és országcsoportok közötti érdekellentétek megakadályozzák egy ilyen tartalmú megállapodás aláírását. A 2015-ben Párizsban tartott „Klímacsúcs” – az ünnepélyes keretek között elfogadott megállapodás ellenére – hasonló eredményt hozott, mivel a tárgyaló felek megint nem tudtak megállapodni a szükségesnek tartott érdemi intézkedések elfogadásában.¹⁴ A koppenhágai kudarc után a klímaváltozással foglalkozó szakemberek többségének véleménye szerint a jövőben a rendkívüli időjárási jelenségek számának növekedésére kell felkészülnünk. Mivel Koppenhága után a „megelőzés” esélyei csökkentek, ezt követően az országos és az önkormányzati klímaprogramokban fokozatosan egyre nagyobb hangsúlyt kap az „alkalmazkodás”, azaz a várható változásokra való felkészülés.

¹² BETSILL, Michele M. – BULKELEY, Harriet: Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change. *Global Governance*, 2004/12, 141–159; BULKELEY, Harriet – KERN, Kristine: Local Government and the Government of Climate Change in Germany and the UK. *Urban Studies*, 2006/43, 2237–2259. <http://www.climatealliance.org/nc/kommunen/das-netzwerk.html> (Megtekintés: 2018. március 01.); <https://transitionnetwork.org/> (2018. 03. 01.).

¹³ <http://www.polgarmesterekszovetsege.eu/hu/> (2018. 03. 01.).

¹⁴ ANTAL Z. László: Változó világ – A párizsi klímacsúcs holisztikus megközelítésben. *Régi- új Magyar Építőművészet*, 2016/1.

Az egyes településeken indított klímaprogramok célkitűzései, továbbá az elért eredmények a városok és falvak honlapjain hozzáférhetők és megismerhetők. Ezek segítségével és a városi programokat elemző tudományos munkák eredményei alapján elmondhatjuk, hogy folyamatosan nő azoknak a településeknek a száma, amelyek nem (vagy nem csak) a nemzetközi szervezetektől vagy a kormányoktól várják, hogy megoldást kínáljanak az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére, és megvédjék őket a klímaváltozás várható veszélyeitől, hanem megfogalmazzák saját céljaikat, és elkezdik ezek megvalósítását. A 2012-ben Rio de Janeiroban tartott Rio+20 világkonferenciára készített elemzések eredményei alapján a két világkonferencia között eltelt 20 évben a helyi szintű kezdeményezések érték el a legtöbb eredményt.

2.3. Helyi szintű klímaprogramok Magyarországon

Magyarországon 2005 után indultak el az első helyi szintű klímaprogramok. Ezután közel tíz éven keresztül a Klímabarát Települések Szövetsége, az Éghajlatvédelmi Szövetség és az Energiahatékony Önkormányzatok Szövetsége fogta össze azokat az önkormányzatokat, amelyek már tudatosan foglalkoznak az éghajlatváltozás kérdésével. Az elmúlt években több település csatlakozott különböző nemzetközi programokhoz (például a Polgármesterek Szövetségéhez), több város – például Almásfüzitő, Gyöngyös és Tata – önállóan dolgozta ki saját stratégiáját. Az Energiaklub vezetésével folytatott „Klímaválasz” című program kertében, amelyben az MTA TK szociológia Intézete is részt vett, 2015 és 2016-ban közel 150 település kapott szakmai segítséget saját klímastratégiáinak elkészítéséhez.¹⁵ Több településen az Integrált Városfejlesztési Stratégiának részei az éghajlatváltozással kapcsolatos programok, és számos város és falu ökológiai és energetikai tervében szerepelnek olyan javaslatok, amelyek a klímastratégiákhoz is szervesen hozzátartoznak. A Magyar Élőfalu Hálózat célkitűzései – ha más megközelítésben fogalmazzák is meg azokat – sok tekintetben hasonlítanak a klímastratégiák céljaihoz.¹⁶

Az éghajlatváltozással kapcsolatos helyi szintű cselekvés lehetőségeit és korlátait a „Klímabarát települések” program eredményei és kudarcai alapján mutatom be. Az eredmények és kudarok bemutatása és értékelése előtt fontos annak ismertetése, hogy a jelenlegi jogi szabályozás nem írja elő az önkormányzatok részére, hogy a klímaváltozással foglalkozzanak. Ezért ma Magyarországon a klímaprogramok kidolgozása és azok megvalósítása az önkormányzatok számára az *önként vállalt (fakultatív) önkormányzati feladatok körébe tartozik*. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény kiemeli, hogy az önként vállalt

¹⁵ <http://www.klimavalasz.hu> (2018. 03. 01.).

¹⁶ <http://www.elofaluhalozat.hu> (2018. 03. 01.).

(fakultatív) önkormányzati feladatok 1. nem veszélyeztethetik a kötelező feladatok ellátását, 2. finanszírozásukat az önkormányzat saját bevételeiből, valamint az erre rendelt központi bevételekből kell megoldani. Így ez a törvény komoly korlátokat jelent az önkormányzatok számára, ha klímaprogramokban kívánnak részt venni.

Ebben a programban a település vezetői, az önkormányzat, a települések lakói és az MTA Szociológiai Kutatóintézet munkatársai közösen dolgozták ki a helyi stratégiákat és kezdték el a megfogalmazott célok megvalósítását. A program kidolgozásának kezdetén, 2005-ben és 2006-ban a következő szempontokat vettük figyelembe:

- minden település számára van lehetőség a változásokhoz való alkalmazkodásra, ezért ez a program minden település számára nyitott;
- mivel a rendkívüli időjárási események minden települést érinthetnek, ezért stratégiákban olyan célokat tűztünk ki, amelyek külső segítség nélkül a helyben rendelkezésre álló természeti és társadalmi erőforrásokból megvalósíthatók;
- a legfontosabb célok más klímastratégiákhoz hasonlóan a klímatudatosság növelése, az alkalmazkodás a kialakult helyzethez és a jövőben várható változásokhoz és a kibocsátás csökkentése;
- a program fontos célja volt, hogy a klímastratégiák kidolgozásában és azok megvalósításában kapcsolódjanak be a városok és falvak lakói is. Az ő részvételükkel alakultak meg a klímakörök mind az öt alapító településen. Egy-egy konkrét program megvalósításának csak egyik, de nem elégséges feltétele a polgármesterek és az önkormányzatok támogatása. Mindez csak akkor vezethet eredményre, ha a célok megvalósításában az önkormányzat mellett a városokban és a falvakban lakó emberek is részt vesznek. A klímastratégiákat azért tudtuk kidolgozni, mert mind az öt alapító településen rövid időn belül megalakultak a klímakörök. Az első helyi stratégiák elvi alapjait, annak témaköreit és szerkezeti felépítését az intézetben dolgoztuk ki. Az önkormányzatok támogatása lehetőséget adott a munka elkezdésére, a stratégia részleteit pedig az önkormányzatok munkatársai, a klímakörök tagjai és az intézet munkatársai közösen dolgozták ki.

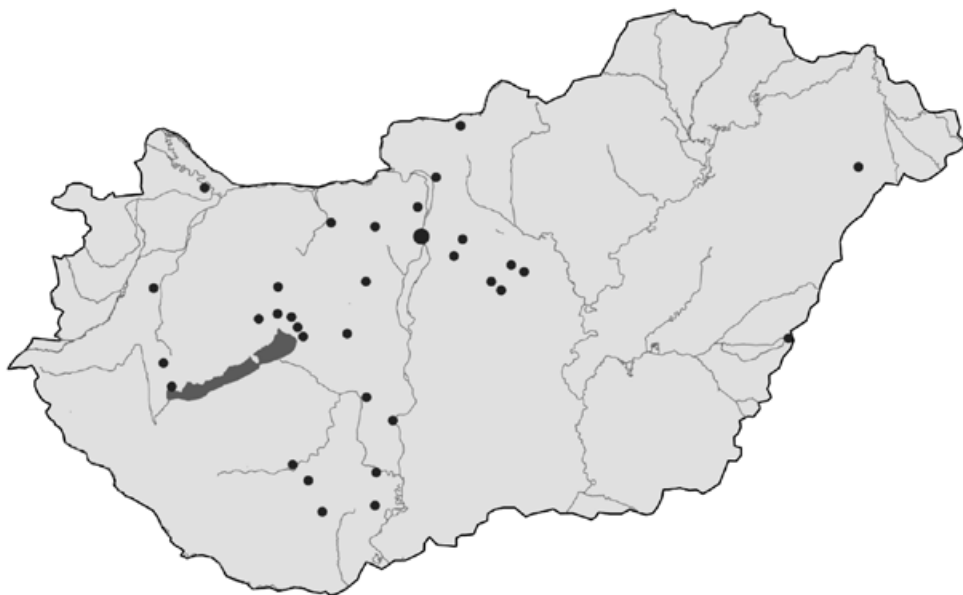
Ezeket a szempontokat kiegészítettük egy ezekhez kapcsolódó saját céllal, a helyi szintű önellátás erősítésével. A Klímabarát Települések Szövetségének alakuló ülésén – amelyet 2007-ben Hosszúhetényben rendeztünk – tartott előadásomban ennek fontosságáról a következőket mondtam: „A nemzetközi és az eddigi hazai tapasztalatok is azt igazolják, hogy az önkormányzatok és a helyi közösségek képesek eredmények elérésére... Egy egészségügyből vett hasonlattal szeretném a mai, a felmelegedéshez hozzájáruló életünket bemutatni. A mai, modern ember élete egy intenzív osztályon fekvő beteg ember életéhez hasonlítható. Az élet fenntartásának szinte minden feltétele különböző »vezetéseken« jut el hozzánk. Az »intenzív osz-

tály» üzemeltetése azonban rendkívüli módon megterheli a környezetünket, óriási összegeket emészt fel, és az önálló élet lehetőségét is lehetetlenné teszi. Az éghajlatváltozás arra figyelmeztet minket, hogy az »intenzív osztály« hosszú távon nem fenntartható. Részben a magas energiafelhasználás, részben pedig megnövekedett sérülékenysége miatt. A Föld gyógyítása érdekében, a saját egyéni és a közösségi érdekünkben egyaránt, ki kell jönnünk az »intenzív osztályról«! A klímabarát települések programjának lényege, hogy egy cselekvésre képes és tenni akaró közösség felismerve ezt a helyzetet, gondolja végig azt, hogy tud kijutni az »intenzív osztályról«. Mert az »intenzív osztályt« – bármilyen nehéz és fájdalmas is – el kell hagynunk, ha élni akarunk. Azt szeretném hangsúlyozni, hogy az éghajlatváltozás miatt a nagy ellátórendszerek sérülékennyé váltak. Mi nem a megelőzésre vagy az alkalmazkodásra tesszük a hangsúlyt, hanem a mind a kettőt magába foglaló, település szintű, autonómia növelésére. Ma már ehhez rengeteg ismeret, felhalmozott tudás a rendelkezésünkre áll. Az egyre gyorsuló ütemű felmelegedés, s ennek várható következményei miatt ezt a tudást előbb utóbb használnunk is kell. Ha a klímabarát településeken ezt a radikális lépést meg tudjuk tenni, akkor nyugodtan fejezhetjük be életünket, mert nem a Természet további pusztításhoz, hanem a Föld gyógyításához járultunk hozzá.”¹⁷ Ezen az alakuló ülésen a programban részt vevő öt település – Albertirsa, Hosszúhetény, Pilis, Pomáz és Tatabánya – polgármesterei, a klímakörök vezetői és az intézet munkatársai egy szándéknyilatkozatot írtak alá arról, hogy megalakítják a Klímabarát Települések Szövetségét. A nyilatkozat aláírói: Bencsik János, polgármester, Tatabánya; Vicsi László, polgármester, Pomáz; Faragóné Cseke Blanka, polgármester, Hosszúhetény; Szabó Márton, polgármester, Pilis; Fazekas László polgármester, Albertirsa; Botos Barbara, klímakoordinátor, Tatabánya; Dulai Gábor, klímakoordinátor, Pomáz; Herbert Tamás, klímakoordinátor, Hosszúhetény; Antal Z. László, szociológus, MTA Szociológia Kutatóintézet; Takács-Sánta András, ökológus, MTA Szociológia Kutatóintézet.

A szövetség az alakuló ülés után kibővült és jelenleg 39 település a tagja. Ezek a települések a következők: Aba, Albertirsa, Alsómocsolád, Balatonfőkajár, Bátaszék, Berhida, Bp. Főv. I. ker. Budavár, Bp. Főv. XI. ker. Újbuda, Bp. Főv. XII. ker. Hegyvidék, Bp. Főv. XIV. ker. Zugló, Celldömölk, Dombóvár, Gyenesdiás, Hosszúhetény, Körösnagyharsány, Kunsziget, Küngös, Nyírbátor, Óbuda-Békásmegyér, Paks, Pázmánd, Pécel, Pilis, Pomáz, Sóly, Szekszárd, Székelyhid, Szügy, Tápióbicske, Tápiószentmárton, Tatabánya, Tés, Törökbecse, Vajta, Vác, Vecsés, Veszprém, Zalaszentot, Zsámbék.

A térképet nemcsak azért mutatom be, hogy a települések elhelyezkedését tanulmányozhassuk, hanem azért is, mert ezen látható, hogy nem a természeti adottságok és nem is az átélt rendkívüli időjárási események jelentették a legfontosabb

¹⁷ DULAI GÁBOR – HERBERT TAMÁS: A klímabarát települések első konferenciája. In Antal Z. László (szerk.): *Klímabarát települések. Elmélet és gyakorlat.* Budapest, Pallas Kiadó, 2008, 164.



Megjegyzés: A térképen a budapesti négy kerületet egy a többinél nagyobb pont jelöli, és a határon kívüli települések (Székelyhíd és Törökbecse) pedig nem szerepelnek a térképen.

1. ábra. A klímabarát települések Magyarországon 2018-ban

motivációt a települések számára ahhoz, hogy részt vegyenek ebben a programban. Ma még a személyes kapcsolatok töltenek be ebben nagyobb szerepet, de egy új szervezethez való csatlakozásnak az első időszakban ez a „természetes” módja.

A szövetség elnöki feladatait 2007–2013 között én láttam el, 2013-tól kezdve pedig Kovács Lajos. A honlapon – <http://klimabarar.hu> – a szövetség eddig tevékenysége és az elért eredmények egy része is megtekinthető. Ez azonban nem adhat teljes áttekintés az elmúlt évek munkájáról, az elért eredményekről és a többéves munka során szerzett tapasztalatokról. Ezért szociológiai szempontból bemutatom ennek a programnak a legfontosabb eredményeit.

A szövetség megalakulásával egy időben már megkezdődött a klímastratégiákban megfogalmazott célok megvalósítása. A stratégiák lehetőséget adtak egy új helyi civil szervezetnek – a klímakörnek – arra, hogy a megfogalmazott célok elérése érdekében az önkormányzat támogatásával konkrét programokat indítsanak el. A számos megvalósult helyi program sikeréhez hozzájárult az is, hogy az alapító településeken a természet védelme iránt elkötelezett emberek vállalták el a körök vezetését. A körök vezetői az éghajlatváltozással kapcsolatos kérdésekben is rövid időn belül tájékozottak lettek, és a közösen végzett munka tapasztalatairól konferenciákon, a helyi és az országos sajtó nyilvánossága előtt is beszámoltak. A körök

vezetőinek köszönhető, hogy a klímakörök az elmúlt években működőképesek maradtak, és az is, hogy az elmúlt években több közös akció valósult meg a klímabarát településeken. Ezeknek a programoknak az első években elsősorban a klímatudatosság kialakítása és annak megerősítése volt a célja, amelyet előadások tartásával, személyes csoportos beszélgetésekkel, klímafilmek vetítésével és különböző lakossági programok szervezésével kívántunk elérni. A Klímabarát Települések Szövetségének megalakítása mindebben segítette az egyes településeket és a klímaköröket. Ezt a célt szolgálta a települések számára rendszeres megbeszélések szervezése, a Klímabarát hírlevél kiadása, évente egy klímakonferencia megszervezése és a „Klímabarát települések – elmélet és gyakorlat” című könyv közös elkészítése.

3. A KLÍMABARÁT TELEPÜLÉSEKEN ELÉRT EREDMÉNYEK

A klímabarát településeken 2006 óta számos klímaprogram valósult meg. Ezek közül most csak néhányat sorolok fel és mutatok be. (Ezek részletes bemutatása megtalálható a Klímaparadoxonok című könyvben.) A természet változásaihoz való alkalmazkodást segítő programok például a következők: Hőség- és UV-riadó terv (Tatabánya); „Éghajlatváltozás és a víz” stratégia (Pomáz); Iskolai tankert elindítása (Hosszúhetény); Helyi piac megszervezése (Hosszúhetény); Egy helyi pénz, a Zengő pengő bevezetése (Hosszúhetény); klímabarát energiaellátási koncepció kidolgozása (Eger); Östermelői piac (Budapest, XII. kerület); Helyi klímapályázat elindítása (Szekszárd). Ezek közül most mindössze hármat mutatok be részletesebben.

3.1. A hőség- és UV-riadó terv – Tatabánya

A Tatabányai Hőség- és UV-riadó Terv első helyezést ért el az Európai Unió „Klímaváltozás és az Egészségvédelem” elnevezésű – települések közötti verseny „alkalmazkodás” kategóriájában. Az uniós szakmai szervezetek vezetői szerint a tatabányai cselekvési terv jó példa minden európai város számára. Ez volt az első a gyakorlatban is alkalmazott program a klímabarát településeken, amely 2008 óta működik a városban, és amely a veszélyes nyári napokban a város minden lakójának és a városba látogató embereknek is segítséget nyújt a kockázatok csökkentésében. Az elmúlt öt évben már többször is elrendelték a riadót, és erről minden érintett szervezet és a sajtó is értesítést kapott. A terv alkalmazását azonban megnehezíti, hogy az OMSZ nagyobb területekre vonatkozó előrejelzései alapján nem mindig lehet egyértelműen eldönteni, hogy mikor kell kiadni a riasztást Tatabányán (a város közelében nincs mérőállomás.) Így ez a terv nem érte el maradéktalanul a célját, de – más klímaprogramokkal együtt – hozzájárul ahhoz, hogy a város lakói

a természet változásairól és ezek kockázatairól folyamatosan tájékoztatást kapjanak. Ez a tájékoztatás egy idő után a klímatudatosság olyan szintű megerősödését eredményezheti, amely további érdemi változásokhoz vezethet a városban.

3.2. A „vizes stratégia” elkészítése – Pomáz

Pomázon 2009-ben készült el az „Éghajlatváltozás és a víz” elnevezésű stratégia, amely az első olyan stratégia az országban, amely részletesen áttekinti, hogy egy városban milyen vízzel kapcsolatos kockázatok merülhetnek fel az éghajlatváltozás miatt, és ezekre hogyan lehet felkészülni. Ez a stratégia részletesen áttekinti azt is, miként érintheti a várost egy árvíz vagy egy vízhiányos időszak, és ezekre a rendkívüli helyzetekre hogyan készülhetnek fel az önkormányzat vezetői és munkatársai, valamint a város lakói. A „vizes” stratégia 2009 végére elkészült, így az akciónak ez a része sikeresnek mondható. A stratégiában megfogalmazott célok megvalósítására – a város költségvetési hiánya miatt – azonban eddig nem került sor. A klímakör más civil szervezetekkel együttműködve részt vett a városon keresztül folyó Dera-patak partjának rendbetételében, ami a stratégia céljai között is szerepelt, de a kidolgozott javaslatok többsége még megvalósításra vár.

3.3. Helyi klímapályázat elindítása – Szekszárd

Szekszárdon az önkormányzat fedezi a klímaprogramok megvalósításának és a klímakör vezetésének költségeit, amit a helyi Zöldtárs Alapítvány és annak vezetője, Baka György vállalt el. Az önkormányzat évente 1,5 millió Ft-ot fordít klímapályázatok kiírására. 2017-ben 142 pályázat érkezett be. Ennek az évek óta rendszeresen megjelenő pályázatnak, amelynek kitöltése nagyon könnyű, jelentős hatást gyakorol a város klímaéletére. Számos kisebb-nagyobb program ennek segítségével valósult meg. Szociológiai szempontból ennek a legnagyobb előnye az, hogy város lakói aktívan bekapcsolódnak a klímaprogramok kidolgozásába és azok megvalósításába. Ezek a programok lehetőséget adnak a saját elképzeléseik megvalósítására, erősítik a közösséget, és hozzájárulnak a klímatudatosság erősítéséhez is. A program működésének elengedhetetlen feltétele, hogy Szekszárdon 3-5 elkötelezett ember vezeti ezt a programot, és hogy – szintén nekik köszönhetően – évek óta jól működik a klímakör.

Az elmúlt évek és a helyi szintű klímaprogram legfontosabb eredményei a következők:

- helyi szinten sok lehetőség nyílik a klímaprogramok megvalósítására,
- a szövetség működik, a taglétszám növekszik, számos új klímastratégia készült el települési és megyei szinten,

- számos olyan program készült már el ezeken a településeken, amelyek más települések számára is hasznosíthatók.

Az egész klímabarát program legfontosabb eredményének azonban azt tartom, hogy klímabarát településeken és különösen a klímakörökben évek óta formálódik a fogyasztói társadalom értékrendjétől eltérő új klímatudatos értékrend, amely hozzájárulhat a természet változásaihoz alkalmazkodni tudó új társadalmi normák kialakításához. Az új értékrend fontos része a természet tisztelete, a természetes környezet védelme és az emberi életnek a biológiai létnél mélyebb értelmet megtaláló, és azért lemondást is vállaló ember. Az erre az emberképre és értékrendre alapozott társadalom és gazdaság reményt adhat arra, hogy a természet és a társadalom között újból harmonikus viszony alakuljon ki.¹⁸

4. A HELYI SZINTŰ KLÍMAPROGRAMOK TAPASZTALATAI

A felsorolt eredmények mellett a program előnye az is, hogy az eddigieknél jobban és részletesebben megismertük azokat a társadalmi, gazdasági, politikai feltételeket, amelyek megnehezítik, hogy az önkormányzatok és a helyi lakosok alkalmazkodjanak a természet változásaihoz. Ebben a pontban most ezek közül mutatok be néhányat.

A különböző klímaprogramokhoz csatlakozó települések száma alapján megállapíthatjuk, hogy Magyarországon ma még az éghajlatváltozás kevés település számára jelentett olyan kockázatot, amely új, közösségformáló erővé válhatna, és amely a helyi szinten történő alkalmazkodás elkezdéséhez egy település számára kellő motivációt jelentene. Az éghajlatváltozás várható hatásait a hazai települések vezetői és lakói még nem tartják olyan veszélynek, amelyre a meglévő ellentéteket félretéve – mint az árvizek és más természeti katasztrófák idején ezt már többször is megtörtént – közösen keressék a megoldás lehetőségeit. 2014. január 1-én az ország 3154 településéből 1,5%-a csatlakozott a szövetséghez, és kb. 1,5%-a vesz részt más helyi szintű klímaprogramokban (pl. Polgármesterek Szövetsége, Magyarországi Éghajlatvédelmi Szövetség). De az éghajlatváltozás társadalmi jelentőségének fel nem ismerésére utal az is, hogy azokon a klímabarát településeken, ahol működnek a klímakörök, 15-20 ember vesz részt a klímaprogramokban.

¹⁸ ANTAL Z. László: *Klímaparadoxonok*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2015; KASSER, Tim: Az értékrend megváltoztatásával válaszoljunk az éghajlatváltozásra! In *A világ helyzete*. Föld Napja Alapítvány, Budapest, 2009. 154–157; LÁNYI András: „Az ember fáj a földnek” (Utak az ökofilozófiához). L'Harmattan, Budapest, 2010; ZSOLNAI László et al. (ed.): *Frugality: Rebalancing Material and Spiritual Values in Economic Life*. Peter Lang Academic Publishers, Oxford, 2008.

A szövetség céljai közé tartozik az is, hogy az egyes településeken kidolgozott programokat az önkormányzatok mutassák be egymásnak azért, hogy ezeket mások is használhassák a saját településükön. Az egyes településeken elkészült programokat, „jó gyakorlatokat” azonban csak ritkán veszik át a települések egymástól.

A klímaprogramok megvalósítását megnehezítette, hogy az önkormányzatok elkerülhetetlenül olyan lépéseket is tettek és tesznek, amelyek ellentétesek a klímabarát célokkal. A klímakör néhány tagja nehezen fogadta el, hogy a hosszú távú célok érdekében a kör és az önkormányzat közötti együttműködés kialakítására törekszünk (akik ezt az álláspontot nem fogadták el, elhagyták a köröket).

A célok megvalósítását folyamatosan akadályozta és akadályozza a fogyasztói társadalom értékrendje, amely a természet értékeit és a természet törvényeit nem veszi figyelembe. Ezek az értékek és normák ellentétesek a klímatudatos értékekkel és normákkal. Ma még a fogyasztói társadalom értékei erősebben érvényesülnek az iparilag fejlett országokban, és egy önkormányzat is csak részben tud függetlenné válni ettől a hatástól. A „Klímabarát települések” kutatási program egyik eredménye az, hogy a jelenlegi társadalmi, gazdasági és politikai feltételek szűkre szabják a természet változásai miatt szükségesnek tartott helyi szintű cselekvés lehetőségeit, és ezek a klímaprogramok megvalósításának igazi korlátai. A kutatás másik eredménye az, hogy az éghajlatváltozás – különösen azért, mert más környezetvédelmi kérdéseknél nagyobb társadalmi, gazdasági és politikai érdeklődést váltott ki – hozzájárul ahhoz, hogy megkezdődött az értékrendszer megváltozása nemzetközi, országos, önkormányzati, közösségi és családi/egyéni szinten egyaránt. Ezek a különböző szinten történő változások reményt adnak arra, hogy ezek a változások felerősítik egymás hatásait, és hozzájárulnak ahhoz, hogy kialakuljanak azok a társadalmak, amelyek figyelnek a természet rendjére, és amelyek nem sértik meg a természet törvényeit.

Települési környezetvédelem a szószóló szemével

Az alapvető jogok védelmével összefüggésben számos területre lehetne rámutatni, amelyben az önkormányzatok működése, az önkormányzatok lehetőségei és jogai kapcsolódnak az alapjogokhoz, az egészségügytől az oktatáson át a számos, önkormányzat által nyújtott vagy éppen felügyelt szolgáltatásig. Mindezek sorából azt emelem ki, azokról adok némi képet, amelyek a jövő nemzedékek védelméhez kapcsolódnak. Ezt sem teszem mindenre kiterjedően, mert a vízgazdálkodás, a településkép kérdéseiről, illetve a hulladékgazdálkodásról külön tanulmány szól ebben a kötetben.

Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény¹ 1. § (2) bekezdésében kiemeli: „Az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít... b) az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékeknek (a továbbiakban: a jövő nemzedékek érdekei)...” A feladat részleteit a 3. § (1) bekezdése tartalmazza.

Az Alaptörvény P) cikke jelenti tehát azt a rendkívül széles kört, amelyre a szószóló tevékenysége kiterjed, és amely tehát az *ökológiai központú fenntartható fejlődés*, fenntarthatóság fogalmával írható le legjobban, magában foglalva a természeti és kulturális örökség széles körét. „(1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Annak ellenére, hogy a természeti erőforrások egyes lényegi összetevői e felsorolásban külön kiemelten nem szerepelnek – gondolok itt a levegőre és az ásványvagyokra –, az nem lehet vita tárgya, hogy ezek együtt kezelendők, a „különösen” jelzi, hogy az Alaptörvény nem a teljesség igényével adja meg a tárgyakat, abba minden benne foglaltatik, amit természeti erőforrásnak tekinthetünk. Úgyszintén nem szükséges külön szólni az erőforrásokat érő veszélyek, potenciális káros hatások forrásairól sem – értve ezen elsősorban a

* Prof. Dr. Bándi Gyula, a jövő nemzedékek szószólója, egyetemi tanár, DSc.

¹ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról.

hulladékot vagy a veszélyes anyagokat – ahhoz, hogy a P) cikk tárgyi körét ezekre nézve is megállapítsuk.

És ha már az Alaptörvényt olvassuk, egy alapjog két megfogalmazására is fel kell hívni figyelmet, a XX. és XXI. cikkekre, amelyek – sorrendben haladva az egyik közvetetten, a másik közvetlenül – a *környezethez való jog* tartalmát adják ki. A XX. cikk a testi és lelki egészséghez való jog eszközeként láttatja a környezetvédelmet, míg a XXI. cikk (1) bekezdése immár világossá teszi, hogy mindenkinek joga van az egészséges környezethez. A kettő közötti különbséget az adja, hogy természetesen nem minden alapjogi kérdés érinti közvetlenül a környezetvédelem kapcsán az egészséget, tehát a hivatkozásokban a XXI. cikk és a P) cikk kapcsolata általában erősebben jelenik meg.²

Jelen tanulmány másik kérdése az önkormányzatok feladatainak áttekintése, és természetesen ezt követően a kettő összekapcsolása. Az Öt.³ az ismert 13. § (1) bekezdésében sorolja fel a teljesség igénye nélkül a helyi közügyek között, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó *helyi önkormányzati feladatokat*, melyek számos ponton érintik a P) cikk, illetve a XX. és XXI. cikk hatályát – ezeket kiemelem, noha nyilván közismert:

1. településfejlesztés, településrendezés;
2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprőipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
19. hulladékgazdálkodás;
20. távhőszolgáltatás (amit az energiagazdálkodást kiemelve és a lakossági fűtésből származó légszennyezés kompenzációjaként érdemes megemlíteni);
21. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.

Az nem kétséges, hogy mindezen feladatok összefonódnak az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseivel, az ott megfogalmazott alapjogokkal, így tehát a jövő nemzedékek szószólójának mindennapi tevékenységével.

Ha némi elméleti alapot keresünk magunknak, akkor természetes támasz, generális kiindulási alap a *szubszidiaritás*. Alkalmazhatjuk tehát a szubszidiaritást az

² Amint ez a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban is jól érzékelhető, hiszen ebben az esetben a Natura 2000 területek összefüggésében a XX. cikk nem volt releváns.

³ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

államszervezés elveként. Ez esetben megfelelő gondossággal kell eljárni: „A szubszidiaritást nem lehet egyszerűen arra korlátozni, hogy a helyi szinteken legyen hatáskör. Amíg valóban kifejezi az előszeretettel a kisebb és helyi emberi közösség iránt, keresi az egyensúlyt a be nem avatkozás elve és a beavatkozás vagy segítség eszméje között.” Önmagában egyik államszervezési megfontolás sem vezethet megfelelő eredményre: „Valójában a hatékonysági előnyök és veszteségek, amelyek mind a centralizációhoz, mind a decentralizációhoz kapcsolhatók, a szubszidiaritás normativitását nagyon érzékeny kérdéssé teszik. Kétségtől a többszintű kormányzás az optimális megoldás.”

A szubszidiaritás általánosságban és legegyszerűbben a hatáskörmegmaradás/-megosztás alapkérdése körül mozog, arra törekszik, hogy a döntéshozatal azon megfelelő szintjét találjuk meg, ahol az hatékonyan megvalósulhat. A modern korban az erre vonatkozó első – immár több mint 80 éves –, figyelemfelkeltő megfogalmazást egyszerű formában XI. Pius pápa jegyezte le:⁴ „Amit az egyes ember önmaga a saját erejével elvégezhet, nem szabad elragadni tőle és a társadalmi tevékenység körébe utalni; hasonlóképpen, amit kisebb és alacsonyabb rangú közületek jogosan elintézhetnek, azt nagyobb és magasabb közület jogosan nem vonhatja a maga hatáskörébe, mert nagy kárral jár, és a helyes rendnek teljes fölbontása. Hiszen a társadalmi beavatkozásnak mindig az a természetes célkitűzése, hogy kisegíteni akarja a társadalmi test egyes tagjait, nem pedig tönkretenni vagy fölszívni.”

Az önkormányzatiság eszméje nagyon jól összefér a szubszidiaritással, ezen belül is a természeti és kulturális örökség védelmével. Ha a szubszidiaritás idetartozó kulcsszavait szeretném összefoglalni, a következőket emelem ki: demokrácia, emberi jogok, együttműködés, társadalmi részvétel.

A másik alap, amelyre az önkormányzatiság épülhet, a *reziliencia*. Az EU 2016. évi ún. Globális Stratégiája⁵ szerint a reziliencia nem más, mint „az államok és társadalmak képessége a megújulásra, aminek köszönhetően képesek ellenállni a belső és külső válságoknak, illetve talpra állni azok után”. Ha a helyi önkormányzatok fenntarthatóságával foglalkozó nemzetközi szervezet (ICLEI) fogalmát⁶ nézzük, hasonló megfogalmazást találunk: „A »reziliens város« felkészült arra, hogy lekössön bármilyen megrázkódtatást vagy stresszt és helyre is álljon azt követően, miközben fenntartja alapvető funkcióit, struktúráját, identitását, valamint a folyamatos változáshoz adaptálódjon és fejlődjön eközben. A reziliencia építése a kockázatok azonosítását és felmérését igényli, a sérülékenység és kitettség csökken-

⁴ Méghozzá Quadragesimo anno kezdetű enciklikájában (1931).

⁵ https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_hu_version.pdf (2018. 03. 12.).

⁶ <http://www.iclei.org/index.php?id=36> (2018. 03. 12.).

tését, valamint a növekvő rezisztenciát, az adaptivitás képességét, a vészhelyzeti felkészülést.”⁷

A reziliencia kulcsszavai lehetnek tehát: rugalmasság, alkalmazkodóképesség, előrelátás, tervezés, mindennapi demokrácia, emberi jogok, együttműködés, társadalmi részvétel, transzparencia, de több más kapcsolódási pont is, mint elővigyázatosság. Látható, hogy a szubszidiaritás és a reziliencia több ponton kapcsolódnak egymáshoz, feltételezik, kiegészítik egymást.

Az Öt. fenti feladatlistája alapján tehát az önkormányzat mint *jó gazda* jár el, és ezen belül különösen kiterjed, ki kell terjedjen figyelme

- a település területének felhasználása, településrendezés, településkép kérdéseire mint elsődleges szempontokra,
- másodsorban a településüzemeltetés, ezen belül a közszolgáltatások még megmaradó részének megfelelő biztosítása következik, illetve
- nem feledkezhetünk meg a tulajdonosi szerepről sem, a tulajdon XIII. cikk (1) bekezdésében kiemelt tulajdonosi társadalmi felelősséggel egyetemben, kiegészítve a 38. cikkel: „(1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.” Ez utóbbi tehát a P) cikkekre köszön vissza.

Ha pedig nem egy esetben hivatkoztam az Alaptörvényre, nem feledkezhetünk meg néhány további pontról sem, amelyek révén teljessé válik az önkormányzati feladatellátás feltételeinek vizsgált sora. Tehát nem feledkezhetünk meg

- a XXII. cikkről, amelynek (1) bekezdése szerint „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa”. Márpedig ebben is számos feladata lehet az önkormányzatoknak, például a nyugodt lakhatás biztosítása terén;
- a XXIV. cikkről sem, mint olyan közigazgatási követelményről, amely minden érintett szereplőre kiterjed: „(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni”;
- a XXV. cikk is általánosan érint minden igazgatási szervet: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez”;

⁷ Lásd erről bővebben a szerző cikkét jelen kutatás alapozó kötetében: Fenntarthatóság, reziliencia, önkormányzatok. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017. 7–28.

- a XXVIII. cikk (7) bekezdése pedig rögzíti a jogorvoslathoz való jogot, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti;
- és természetesen az Alaptörvénynek a helyi önkormányzatokra vonatkozó 31–35. cikkeit sem hagyhatjuk figyelmen kívül.

Anélkül, hogy tovább elmélyednénk az önkormányzatok és a fenntartható fejlődés, környezetvédelem, klímaváltozás – ezeket nem nagy túlzással váltószóként is alkalmazhatjuk, hiszen a fenntartható fejlődés csak akkor érhető igazán, ha az ökológiai, a klímaváltozás alatt pedig valójában szinte ugyanazokat az elemeket fel lehet sorolni – kérdéseiben, csak egyetlen jellemző kérdésre szeretnék választ adni. Ez pedig arra vonatkozik, milyen szerepe, lehetősége van az önkormányzatoknak a környezetvédelemben? Különösen milyen a kisebb önkormányzatok lehetőségeinek köre. A válasz nyilvánvaló, és távolról sem új. Rendkívül nagy jelentősége lehet a helyi szintnek, ennek következtében az önkormányzatoknak is e téren, kezdve attól, miként alakítják a település területe használatának rendjét, külalakját, tájolasát, folytatva a helyi természetvédelemmel vagy a szolgáltatásokkal, minden lépés, amit teszünk vagy éppen elmulasztunk, összességében országos, sőt globális következményekkel jár.

Az önkormányzat számos életviszonyt – különösen kiemelem ezek közül a településrendezést – szabályoz, számos szolgáltatást nyújt, vagy azokban közreműködik, tulajdonos, szerződéseket köt, kommunikál, tájékoztat, szervez, együttműködik. A lakosok többsége legtöbbször az önkormányzattal találkozik, vagy legalábbis onnan keres segítséget, oda adresszálja a problémákat, kérdéseket. A következőkben egy csokorra való példát hozok fel, egyáltalában nem érintve – mert azok e kötetben belül külön írásokban jelennek meg – a településkép, hulladékgazdálkodás és vízgazdálkodás kérdését, hanem szólva azokról, amelyek esetében lehet érdemi mondanivaló, tanulság.

Alapvető elv volt a fentiekben a *szubszidiaritás*, tehát a megfelelő szint, a leg-hatékonyabb szint megválasztása, összekapcsolva a hatás- és feladatkörök megosztásával. Az utóbbi hónapok egyik jellemző példája volt a világörökség kapcsán, hogy a döntések vajon a kerület, a főváros vagy a kormányzat kezében legyenek, méghozzá a tervezett MOL-toronyház kapcsán.⁸ A főváros most elfogadott településképi arculati kézikönyve szerint Budapest hagyományos panorámája védendő. Meg kell őrizni az épített és a természeti elemek harmóniáját, kiemelten a világörökségi területet, valamint a védőterületet érintő rálátásokat és kilátásokat. Magas épület csak oly módon helyezhető el, hogy a város panorámájának arányossága – a

⁸ <https://www.ajbh.hu/en/kozlemenyek/-/content/qzyKPkTyQAvM/a-jovo-nemzedek-szoszo-loja-a-tervezett-mol-toronyhazrol>. (2018. 03. 12.).

világörökségi védettségi követelményeknek megfelelően – megmaradjon. Ugyanakkor mintha a szempontok vizsgálata során megmaradnánk a helyi értékrendnél, ott is egy szűkebben vett lokális érdeknél. Ahogy fogalmaztunk: „A történelmi városkép a nemzet közös kulturális örökségének része, amit az Alaptörvény P) cikke értelmében az állam és mindenki kötelessége a jövő nemzedékek számára megőrizni. Része egyben a kulturális világörökségnek is, ami nemzetközi védelem alatt áll. A magasházak építése természetesen nem lehet eleve kizárt a fővárosban sem, amennyiben az építkezés a világszerte ismert látképet nem ennyire károsan befolyásoló helyen valósul meg. [...] Budapest UNESCO világörökségi besorolását semmi még csak nem is fenyegetheti.”

A most körvonalazott probléma egy másik példája ugyancsak a helyi és az országos érdekek konfliktusaként is felfogható, és egyben átvezet minket a *településrendezés* területére. Mert valójában kié is a Balaton? Az egyes part menti településeké, avagy érvényesülnie kell-e egy átfogóbb szempontnak is?⁹ A 676/2017. sz. hivatkozott közös jelentés, amely a Balatonakarattya Partalja Tájvédő Egyesület panaszja nyomán került a hivatalhoz, erre is utal, de emellett elsősorban az adott település településrendezési eljárása és szabályozási hiányosságai jelentik a központi kérdést. Az egyesület azért fordult panasszal az alapvető jogok biztosához, mert Balatonakarattya Község Önkormányzatának képviselő-testülete a község településrendezési eszközei módosításának előkészítése és elfogadása során – álláspontjuk szerint – a természetvédelmi szempontokat és egyéb észrevételeket figyelmen kívül hagyta, valamint a Balaton-part tájkarakterét megváltoztató, a község építészeti karakterétől idegen beépíthetőségi feltételeket állapított meg.

A legfontosabb megállapítások az adott ügy kapcsán általánosítható következtésekre is vezethetnek e téren:

- Balatonakarattya Község Önkormányzatának képviselő-testülete két egymástól független önkormányzati határozattal elfogadott Településfejlesztési Konceptióval rendelkezik, amelyekhez azonban a jogszabályokban előírt megalapozó vizsgálatot nem készítették, illetve jogszabályokban megállapított tartalmi követelményeknek nem felelnek meg;
- a település teljes területére készülő településszerkezeti terv elkészítéséhez a megalapozó vizsgálatot és az alátámasztó javaslatot nem készítették el, a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervével nem hozták összhangba;
- a képviselő-testület az együttműködés elvét, az egyesületnek, valamint az egyesület céljaihoz csatlakozó ingatlantulajdonosok tisztességes eljáráshoz való jogát és petíciós jogát sértette azzal, hogy a véleményeket nem vette figyelembe, nem törekedett konszenzus kialakítására;

⁹ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentése az AJB-676/2017. számú ügyben, <http://www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalasok> (2018. 03. 12.).

- az érintett nyilvánosságot elmulasztotta megfelelően, időszerűen és hatékonyan, a társadalmi részvétel és az együttműködés elvének megfelelően tájékoztatni;
- a településrendezési eszközök módosításával összefüggésben a környezeti vizsgálati eljárást a jogszabályi rendelkezésekkel ellentétesen, hiányosan folytatta le, így például elmulasztotta a Natura 2000 hatásbecslési eljárás lefolytatását;
- a Balaton-part víz felőli látványát alapvetően és jelentősen megváltoztató, a megengedett legnagyobb beépítési magassággal kapcsolatosan a főépítész, a környezetvédelmi hatóság, a BNPI és az egyesület szakmai indokolással ellátott, tartalmában megegyező véleményeit tartalmi indokolás nélkül utasította el;
- nem folytatták le az egyesület helyi jelentőségű természetvédelmi területté nyilvánítás iránti javaslatai alapján a szükséges eljárást, stb.

A településrendezés terén a fentihez hasonlóan visszatérő kérdés a megfelelő előkészítés és a társadalmi részvétel biztosítása.¹⁰ A vizsgálat a csévharaszti településrendezési terv kapcsán világossá tette, hogy a településrendezési eszközökkel – és a nyilvánosságukkal – kapcsolatos előírások az Aarhusi Egyezmény hatálya alá tartoznak, a társadalmi nyilvánosság részére biztosított tájékoztatási, véleménynyilvánítási és javaslattételi előírások az érintettek számára jogosultságot keletkeztetnek. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a településrendezési eljárásokban a lakosság részvétele – a tervek társadalmi véleményeztetése – az Alaptörvényben rögzített egészséges környezethez való alapjog települési érvényesítésének, egyben az Étv. 3. § (2) bekezdésében rögzített (helyi) társadalmi nyilvánosság és közösségi ellenőrzés érvényre juttatásának eszköze. Márpedig az önkormányzat az előzetes tájékoztatási szakasz jogszabályi kötelezettségét nem teljesítette.

Más esetben egyéb hiányosságok vezetnek téves eredményre, mint egy belvárosi épület védelme kapcsán¹¹ (az Országos Mentőszolgálat Quittner Zsigmond tervei alapján historizáló stílusban épített, Budapest V. kerület, Markó utca 22. és 24. szám alatti székháza), mert a főépítész szakmai előkészítése, bevonása hiányában került sor a HéVr.¹² módosítására, és így olyan épületre állapított meg a módosított HéVr. helyi egyedi védelmet, amelyet a módosító rendelet elfogadását megelőzően

¹⁰ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének Közös jelentése az AJB-939/2017. számú ügyben, <http://www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalasok> (2018. 03. 12.).

¹¹ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének Közös jelentése az AJB-342/2016. számú ügyben, <http://www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalasok> (2018. 03. 12.).

¹² Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata Képviselő-testületének az építészeti örökség helyi értékeinek védelméről szóló 14/2008. (IV. 3.) rendelete (HéVr.)

a KgyR.¹³ már fővárosi egyedi védelem alá helyezett, amely a kerületi védelem szükségességét és lehetőségét önmagában kizárja.

Gyöngyöshalász külterületén az átlagosnál jobb minőségű termőföldön került sor az Apollo Tyres Kft. gumiabroncsgyár ipari telephelyének kijelölésére.¹⁴ A döntéshozók a terület kiválasztásakor a panaszos szerint nem mérlegeltek egyéb alternatívákat, közöttük a korábban ipari célokra már hasznosított, felhagyott, ún. „barna mezős” területeket, mint lehetséges helyszíneket, illetve más gyengébb minőségű termőföldek hasznosíthatóságát sem. A vizsgálat során kiderült, hogy a döntést megelőzően a környezeti szempontok megfelelő mérlegeléséhez szükséges adatokat tartalmazó regionális, megyei és települési környezetvédelmi terveket az azokért felelős szervek, a Heves Megyei Önkormányzat és a települési önkormányzat a törvényi rendelkezések ellenére nem készítették el, illetve elmulasztották ezzel kapcsolatos kötelezettségeiket. Ennek folytán nem álltak rendelkezésre olyan környezeti adatok és szempontok, amelyek alapján megfelelő alternatívák mérlegelésével megalapozott döntést lehetett volna hozni a beruházás helyszínéről. Gyöngyöshalász Önkormányzatának településrendezési eljárása során az érintett nyilvánosság bevonására sem került megfelelően sor, hiszen a társadalmi nyilvánosság bevonása nem az Aarhusi Egyezmény, valamint a környezetvédelmi ágazati jogszabályoknak megfelelően történt, hanem az építési jogban szokásos módon. Ez azért fontos különbség, mert az Aarhusi Egyezmény és a környezetvédelmi ágazati jog az építési jognál jóval szélesebb körben határozza meg az „érintett nyilvánosság” fogalmát és körét.

A településrendezés határozza meg sok évre a település területének felhasználási lehetőségeit, a közlekedési folyosókat, az ipar és szolgáltatások odatelepülésének lehetőségeit, a lakóövezetek kiterjedését, beépítettségének sűrűségét, ennek következtében a várható környezeti ártalmak mértékét, elosztását, az adott település képét, lakhatóságát, értékeinek sorsát. Szinte mindennek a településrendezés a kiindulási pontja. Ennek pedig az kellene legyen a következménye, hogy éppen ezen településrendezési eljárás során vagyunk különös tekintettel minden körülményre, a társadalom véleményére, a szomszéd településekre, a területi, netán országos szintű követelményekhez való igazodásra, a természeti értékekre, az épített környezet értékeire, és így tovább. A településrendezés komoly előkészítést igényel, tervezést, egyeztetést, társadalmi részvételt, és sorolhatnám az elvárásokat. Ezek egyikének megsértése is már komoly jogbiztonsági aggályokra vezet, amelyek az egész eredményt megkérdőjelezhetik.

¹³ Budapest főváros építészeti örökségének fővárosi helyi védelméről szóló 37/2013. (V. 10.) Főv. Kgy. rendelet (KgyR.).

¹⁴ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének Közös jelentése az AJB-698/2016. számú ügyben, <http://www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalasok> (2018. 03. 12.).

A településrendezés sajátos és folyamatosan visszatérő kérdése a zöldfelület. E téren nem szabad megfeledkezni a települési, különösen a városi zöldfelületek által nyújtott ökológiai szolgáltatásokról, így különösen az árnyékolási, zaj-, és levegőtisztaság-védelmi, klímaszabályozási, illetve talajmegtartó szolgáltatásokra. A fás szárú növényekre vonatkozó szabályozás egyik legfájóbb hiányossága éppen az, hogy a hatályos jogszabályok nem jelenítik meg kellőképpen a közterületen álló fák valós értékét, így a fakivágások engedélyezésére, illetve pótlására vonatkozó szabályozások nem tükrözik a fák által nyújtott valamennyi, kritikus ökológiai szolgáltatást. Alkalmanként – mint ez történt egy balatoni település esetében¹⁵ – a fák, fasorok helyi védettsége elrendelése is sokat lendíthet a települési zöldfelületek állapotán.

A településrendezés tehát a kiemelt fontosságú terület, aminek keretében már nem egy esetben tettem említést a rendezési tervek elkészítése során szükséges együttműködésről, vagy másképpen szólva, az *érdekek egyeztetéséről*. Az önkormányzatok számára ez minden téren kihívás, aminek minden körülmények között meg kell felelni. Jelenti az érdekek egyeztetése a jogalkotás, tervezés során megjelenő érdekviszonyokat is, de sok olyan esettel találkoztunk, aminek következménye éppen egy megfelelő jogalkotás kell legyen, avagy más olyan megoldás, amelynek révén a különböző – egyébként önmagukban is támogatandó – érdekek ütközése jelenti a feloldásra váró problémát.

Nem lehet kétséges, hogy a játszóterek kialakítása és működtetése alapvető önkormányzati feladat, ami mégis vezethet mások, különösen a szomszédok, a létesítmény közvetlen közelében élő ingatlantulajdonosok jogainak sérelméhez. Egy ilyen esetben¹⁶ állapítottuk meg, hogy a játszóterek létesítése, korszerűsítése, a sportolási lehetőségek megteremtése olyan intézkedés, amely önmagában nem kifogásolható, sőt támogatandó. Ezzel összefüggésben általánosságban az is kijelenthető, hogy a sportpályákon folyó tevékenység zajhatással jár együtt, amelyeket kezelni kell. Ezért állapította meg a vizsgálat, hogy az érintett alapvető jogok sérelmének veszélyét idézi elő, ha a sportlétesítmény a zárás elmaradása miatt a nyitvatartási időn túl is használható.

Ilyen és hasonló esetek valójában folyamatosan mutatkoznak. Egy ügyben¹⁷ az önkormányzat a sportpálya működtetésével a lakosság testi és lelki egészséghez

¹⁵ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentése az AJB-1366/2017. számú ügyben, <http://www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalasok> (2018. 03. 12.).

¹⁶ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése az AJB-669/2016. számú ügyben, <http://www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalasok> (2018. 03. 12.).

¹⁷ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése az AJB-761/2016. számú ügyben, <http://www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalasok> (2018. 03. 12.).

való jogát hatékonyan és széles társadalmi körben hozzáférhető módon szolgáló létesítményt tart fenn. A zárhatóság hiánya miatt viszont a használat ideje tetszőleges, annak legfeljebb az időjárás és a napszakok változása szabhat határt. A vizsgálat következményeként a biztos és helyettese egyetértett az önkormányzattal abban, hogy a pálya közösségi érdeket szolgáló létesítmény, ugyanakkor úgy vélik, a sportolás sem járhat a közelben lakók szükségtelen zavarásával, ezért az önkormányzatnak gondoskodnia kell a használattal együtt járó zavarás csökkentéséről, különös tekintettel arra, hogy a pálya rendkívül közel van a lakóházhoz.

Nem más volt a probléma akkor, amikor¹⁸ Halásztelek Város Önkormányzata műfüves labdarúgópályát létesített, amely folyamatos zajos működésével ellehetetleníti a pihenést, és zavarja a környék lakóinak, különösen a gyermekek nyugalma. A létesítésért a Magyar Labdarúgó Szövetség volt a felelős, míg a pálya rendeltetésszerű használatához szükséges valamennyi felújítási, karbantartási, valamint a használattal járó költség az önkormányzatot terheli. Az önkormányzat felelős a pálya szabályszerű használatáért, a pálya őrzése és védelme is az intézmény kötelezettsége. A vizsgálat szerint ebből következően a szabadidős zajforrások ilyen formájára megoldást a helyi önkormányzati rendeletek nyújthatnak, hiszen olyan országos szinten nem szabályozott problémakörrel van szó, amely érinti a helyi társadalmi viszonyokat, és belesik az önkormányzatokat a zaj és rezgés elleni védelem területén jogosító, a következőkben ismertetett törvényi felhatalmazásokba.

A jelentés hivatkozott a környezetvédelmi törvényre (Kvt.),¹⁹ amelynek 46. § (1) c) pontja szerint a települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz. A 48. § (4) bekezdése d), e) és f) pontjai alapján a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik egyebek mellett területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása, csendes övezet kijelölése, valamint a helyi zajvédelmi szabályok megállapítása. További törvényi felhatalmazás a Kvt. 48. § (1) bekezdése, mely szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg. A jelenlegi jogszabályi rendszer keretei között tehát a sportpályák okozta zaj elleni fellépés egyetlen közjogi eszköze, hogy a helyi önkormányzatok rendeletben szabályozzák a használat feltételeit, a lakosság nyugalma érdekében teendő intézkedéseket.

¹⁸ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1345/2017. számú ügyben <http://www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalások> (2018. 03. 12.).

¹⁹ 1995. évi LIII. tv.

Az önkormányzati *együtműködési készség* pozitív példáját kaptuk Mezőlak esetében.²⁰ A panaszosok az utcájuk túloldalán található mezőgazdasági létesítmények működése, az azzal járó zaj (járműforgalom, fémmegmunkálás, szerelés) és rezgés, valamint levegőterhelés, a betakarított gabona mozgatásából származó porszenyezés – különösen a nyári, aratási időszakban – miatt nyújtottak be panaszt, jelezvén, hogy mindez zavarja nyugalmukat, pihenésük ellehetetlenült, mindennapi életvitelük pedig korlátozottá vált. A munkavégzés betakarítási időszakban éjszaka is zajlik, az erős hanghatásokra többször felriadnak.

A lakók több alkalommal fordultak a számukra nyilvánvalóan legközelebbi és szerintük településgazda önkormányzathoz, hangsúlyozva, hogy nem a vállalkozások működése jelenti a problémát, hanem a nagy gépjárműforgalom, amely a telep más oldalról történő megközelítésének kialakításával elkerülhető volna. A képviselő-testület ennek nyomán megbízta a polgármestert, hogy tárgyaljon a vállalkozókkal. A polgármester felvette a kapcsolatot a pápai önkormányzat építési osztályával, és jelezte a panaszosok által is kifogásolt szabálytalanul épített kaput. A pápai jegyző 2002. június 3-án kelt határozatában kötelezte ifj. Varga Sándort a tömörteglakerítés lebontására. A vállalkozó a kerítést lebontotta. A területen működő vállalkozók saját költségükre, egymás között történő megállapodás alapján – a Vasút utca tehermentesítése érdekében – utat építettek, mellyel a Vasút utcában megszűnt a tehergépjármű-forgalom. Lehet tehát közös erőfeszítéssel is, megfelelő hozzáállással eredményt elérni, és valójában a lakók éppen ezt várják el az önkormányzattól.

Az is élő lehetőség és támogatandó gyakorlat, hogy *a lakók jogainak védelmét felvállalva* éppen az önkormányzat az, aki közvetít, illetve képviseli a helyi érdeket mások érdekeivel szemben. Ez történt egy budaörsi lőtér esetében.²¹ A település polgármestere, valamint a lövészetű zajjal érintett panaszosok közös beadványban fordultak az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához a Budaörs nyugati határában fekvő lőtér működését érintően. Az elérni kívánt megoldás a lőtér működésének megfelelő korlátozása, a lakók nyugalma érdekében.

Számos kiváló *együtműködési* példát is találtunk működésünk során. Ennek egyik jó példája a Balaton Világörökségéért Alapítvány működése, amelynek célja a Balaton-felvidéki kultúrtáj világörökséggé nyilvánítása, az UNESCO 1972-ben elfogadott Világörökség Egyezményére alapozott közös szándékkal. A „Balaton-felvidéki kultúrtáj” várományos helyszín a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területén jelenleg 33 települést érint, melyet az MvM 27/2015. (VI. 2.) a Világörökségi Várományos Helyszínek Jegyzékéről szóló rendelete tartalmaz. A települési önkor-

²⁰ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentése az AJB-936/2017, <http://www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalások> (2018. 03. 12.).

²¹ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentése az AJB-1943/2017. számú ügyben, <http://www.ajbh.hu/jelentesek-inditvanyok-allasfoglalások> (2018. 03. 12.).

mányzatok mára egyre inkább felismerik e kezdeményezés jelentőségét. Ugyancsak jó példa az együttműködésre – maradvány a Balatonfelvidéken – Szigliget, ahol az önkormányzat és a helyi civil kezdeményezés (Szigligeti Táj- és Településvédő Kör) közös erőfeszítése nyomán minden évben fát ültetnek az elmúlt évben született ifjú települési polgárok köszöntésére.

A teljesség kedvéért említést érdemel, hogy az alapjogi biztos jogi lehetőségeinek egyike éppen a helyi önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos jogorvoslat a Kúria előtti normakontroll keretében. Ilyen ügyek nem fordulnak elő jelentős számban, az elmúlt évek gyakorlatából a következőket emelhetjük ki:

- az AJB-3535/2014 számú ügyben az óbudai zajrendeletet 2015 szeptemberében vizsgáltuk felül a Kúrián, részsikerral, a hatásterületre és a határértékekre vonatkozó rendelkezéseket megsemmisítette a Kúria, a polgármester zajvédelmi hatósági hatáskörére vonatkozó rendelkezést azonban nem, a helyi közügy szabályozására a képviselő-testülettől származtatott hatáskörként értelmezte (nem pedig környezetvédelmi hatósági hatáskörként);
- ennek előtte a miskolci szmogrendelet (AJB-682/2012) és a lovasberényi, illetve az oroslányi hulladékszállítási díjrendelet (AJB-7643/2013 és AJB-7585/2013) volt a jogorvoslat tárgya, mindkét esetben elfogadta a Kúria az alapvető jogok biztosának kétségeit.

Ugyancsak szót kell végül ejteni a hulladékgyűjtéssel, különösen közszolgáltatásokkal kapcsolatban megjelenő számos esetről is, amelyekkel külön foglalkozunk. Az elmúlt két évben számos hulladékkal kapcsolatos panaszt vizsgált a Hivatal. Ezek nagy része (körülbelül 70%) magánszemély panaszostól érkezett, de akadt civil szervezet (Levegő Munkacsoport), illetve jogi személy által beadott panasz, továbbá még ma is folyamatban van egy hivatalbóli eljárás.

A magánszemélyektől érkező panaszokkal kapcsolatban elmondható, hogy jó-részt azonos problémákat nevesítenek, nevezetesen

- nem lehet kisebb tároló/gyűjtő edényt használni (általában a 60 literes iránt merült fel igény),²²
- választható ugyan kisebb gyűjtőedény, de nagyon szigorú keretek közé van szorítva,
- műanyag zsák kötelező használata hulladék gyűjtésére a korábbi tárolóedény helyett,
- nincs lehetőség a szolgáltatás szüneteltetésére,²³
- különbségtétel a szabályozásban az állandó lakos és az üdülő ingatlantulajdonos között.

²² AJB-3131/2014. számon van az eredeti jelentés, lezáráskor az ügy száma: AJB-1982/2016.

²³ AJB-410/2017. sz. közös jelentés.

Mindezek mellett felmerült az avar és a zöldhulladék égetésének kérdésköre is (Levegő Munkacsoport beadványa),²⁴ amely a levegőtisztaság területére is átvezet, illetve a hulladékelszállítás elégtelen volta a közúthálózat hiányai miatt (magánszemély panaszosok beadványa kapcsán). Három ügyet egyesítve vizsgálódott a Zöld Híd Kft.-vel kapcsolatos jelentés,²⁵ amelyben a hulladékos közszolgáltatók nem túl rózsás helyzete került értékelésre. Mindezekkel kapcsolatban mindenképpen ki kell emelni, hogy a hivatal nagy gondot fordít az utókövetésre és a monitoringra minden ügy kapcsán.

A példákat, eseteket, problémákat hosszan lehetne még sorolni. Kitérhetnénk a lakossági fűtés okozta környezeti problémák – kiváltképpen a PM10 és PM2,5 légszennyezés – kezelésére, ahol a központi és a települési kormányzatot, a hatóságokat, a lakosságot egyaránt felelősség terheli azért, hogy a mai napig nem sikerült előbbre lépni a megoldás felé, holott ez a légszennyezés pillanatnyilag az ország levegőtisztaságának legnagyobb kihívását jelenti. A megoldás csak komplex szemléletű lehet, amely a tudatformálástól és támogatástól a szankcionálásig terjedő skálán minden lehetőséget sorra vesz és inkorporál. Ismét az alkalmazott megoldások, eszközök, jogintézmények minél teljesebb együttese révén várható csak tartós eredmény.

²⁴ AJB-695/2016. sz. ügy.

²⁵ AJB-815/2017, AJB-816/2017, AJB-752/2017 összevont közös jelentés.

A helyi önkormányzatok környezetvédelmi szabályozása – elmélet és gyakorlat kettőssége

Magyarországon a települési önkormányzatok a környezet védelme érdekében többféle eszközzel és lehetőséggel rendelkeznek. Ezen eszközök közé sorolhatjuk jellemzően a jog- és stratégiaalkotást, a hatósági jogalkalmazást (engedélyezés, ellenőrzés, bírságolás), tulajdonosi joggyakorlást, közszolgáltatások szervezését. Ezek külön-külön és együtt is alkalmasak bizonyos szinten a helyi környezetvédelmi érdekek érvényesítésére, azonban e tanulmány ezek közül csak kifejezetten a helyi önkormányzatok jog- és stratégiaalkotása környezetvédelemben betöltött szerepének elméleti és gyakorlati kérdéseire fókuszál. A két területet külön-külön tárgyalom, bemutatva mindkettő elméleti vonatkozásait és gyakorlati tapasztalatait. Látni fogjuk, hogy míg a jogalkotás jelentőségét a szakirodalom és az önkormányzatok hasonlóan, addig a stratégiaalkotás környezetvédelemben betöltött szerepének a jelentőségét az önkormányzatok és a szakirodalom már eltérően ítéli meg. Ez utóbbira a szakirodalom nagyobb hangsúlyt helyez, mint az önkormányzatok. A települési szintű jog- és stratégiaalkotás között mindenesetre összhangnak kellene lennie, vagyis a helyi környezetet érintő stratégiák egyben a helyi jogalkotás kereteit is meg kellene, hogy határozzák, de ez a fajta koherencia általában nem érvényesül a gyakorlatban. E gondolat már előrevetíti a helyi önkormányzatok jog- és stratégiaalkotásával kapcsolatos elméleti és gyakorlati kettősségeket, amelyeket e tanulmányban be is mutatok. A probléma leírásán túl azonban megoldást is kínálok e kettősség feloldására. Végeredményben látni fogjuk, hogy megoldások vannak, de ezek címzettjei a kormány, illetve a települések vezetői. Tőlük függ, hogy milyen utat járnak, illetve hogy egyáltalán elindulnak-e a javasolt utakon.

* Dr. Bányai Orsolya, PhD, egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék. banyai.orsolya@law.unideb.hu. A tanulmány a K 115530 ny. sz. kutatási projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával készült.

1. HELYI JOGALKOTÁS

1.1. Elméleti elvárások

A települési önkormányzatok helyi környezetet befolyásoló eszköztárában a jogalkotás kiemelkedő szerepet tölt be. Ezt az NKFIH által támogatott kutatásunk¹ keretében végzett kérdőíves kutatás tapasztalatai (erről bővebben a későbbiekben) is megerősítik. Ugyanakkor a helyi jogalkotásban rejlő környezetvédelmi lehetőségek minél teljesebb kiaknázása nagyban függ attól, hogy a települési önkormányzatok mennyire érvényesítik az olyan elvárásokat, amelyeket a szakirodalom és a joggyakorlat is nevesít. A települési önkormányzatok környezetvédelmi jogalkotásával szemben ugyanis a szakirodalomban és a joggyakorlatban különféle követelmények rajzolódnak ki.² Ezek között vannak jogi és etikai elvárások egyaránt. Az alábbiakban ezek közül az általam legjelentősebbeknek ítélteteket mutatom be.

Vannak olyan tartalmi és formai követelmények a helyi önkormányzatok környezetet érintő rendeletalkotásával szemben, amelyek hatályos jogi előírásokon alapszanak. Ezeket a követelményeket a települési önkormányzatok felett törvényességi felügyeletet gyakorló Kúria érvényesíti, tehát elsősorban abból a szempontból van jelentőségük, hogy a teljesítésükkel a települési önkormányzatok biztosan a törvényesség keretei között maradnak. E körben elsőként a (környezetvédelmi tárgyú) *jogalkotási kötelezettség* említhető. Ez a kötelezettség két töből származhat: egyfelől a jogalkotásról szóló törvény (Jat.) 5. § (4) bekezdésében foglalt követelményéből,³ másfelől egyedi, országos szintű jogszabályban foglalt, önkormányzatok számára előírt konkrét kötelezettségből.⁴ Ez utóbbi kategória egyértelmű, így

¹ Jelenleg (2015 ősze óta) egy, a Debreceni Egyetemen folyó kutatás keretében a környezetvédelmi szabályozás települési önkormányzati szintjét vizsgáljuk. A kutatás hipotéziseire és módszereire lásd FODOR László – BARTA Attila – FÓNAI Mihály – BÁNYAI Orsolya: Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései. *Tér és Társadalom*, 2016/3, 19–39.

² A települési önkormányzatok környezetvédelmi tárgyú jogalkotásáról ebben a kötetben Fodor László írásában olvashatnak bővebben. Továbbá ugyancsak ajánlom FODOR László: A környezetvédelmi szabályozás helyi szintje. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017.

³ „A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.”

⁴ Például a környezetvédelmi törvény 46. § 1c. alapján a települési önkormányzat rendeletet alkot, illetőleg határozatot hoz a környezetvédelmi feladatok megoldására; a Kvt. 48. § 4b. alapján háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó sajátos, valamint az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályokat állapít meg; rendeletet alkot a helyi jelentőségű védett természeti területek fenntartásának feladatairól a természetvédelmi törvény 55. § 1–2. bekezdése alapján. A gyakorlatban a két esetkőr összemósódhat, mint például a Hulladékról szóló törvényben, ahol a törvény 35. § (1) bekezdés e) pontja és a 88. § (4) bekezdés d) pontja egybecseng.

nem igényel bővebb kifejtést. Ami az első kategóriát illeti, azt jelenti, hogy a környezetvédelmi tárgyú országos jogszabályokban található települési önkormányzatoknak címzett felhatalmazások nemcsak jogot, de kötelezettséget is teremtenek a jogalkotásra. Olyannyira, hogy a felhatalmazás alapján kötelezően megalkotandó önkormányzati rendelet hiánya a helyi önkormányzat törvényen alapuló szabályozási kötelezettségének az elmulasztását eredményezi.⁵ Mivel ezek a felhatalmazások alapjaiban határozzák meg a települési önkormányzatok számára a környezetvédelmi tárgyú rendeletek körét, és hiányuk esetlegesen jogalkotási mulasztást eredményezhet, külön táblázatban összegyűjtöttem azokat a környezetvédelmi szempontból releváns jogszabályokat, amelyek ilyen felhatalmazást tartalmaznak a települési önkormányzatok számára (lásd melléklet). Ezek a felhatalmazások tehát alapjaiban határozzák meg egy önkormányzat számára irányadó környezetvédelmi jogalkotás tárgykörét. A kötelezettségen túl, a környezetvédelmi tárgyú országos jogszabályok néhány esetben a *jogalkotás lehetőségét* is biztosítják a települési önkormányzat számára.⁶ Ezek egy részét a központi jogszabály kifejezetten nevesíti.⁷ Másik részét az önkormányzatokra hagyja, tekintettel arra az általános felhatalmazásra, miszerint a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 48. § (1) bekezdés alapján a települési önkormányzat az országos előírásokhoz képest szigorúbb előírásokat is meghatározhat.⁸ Harmadik részét azok az esetek alkotják, amikor az önkormányzat olyan életviszonyt szabályoz, ami az országos előírásokban nem szerepel (kiegészítő szabályozás).⁹

⁵ KÖM. 5.084/2012/3. számú határozat. Idézi TILK Péter: A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében. *Kodifikáció*, 2015/2. 55–80. 33.

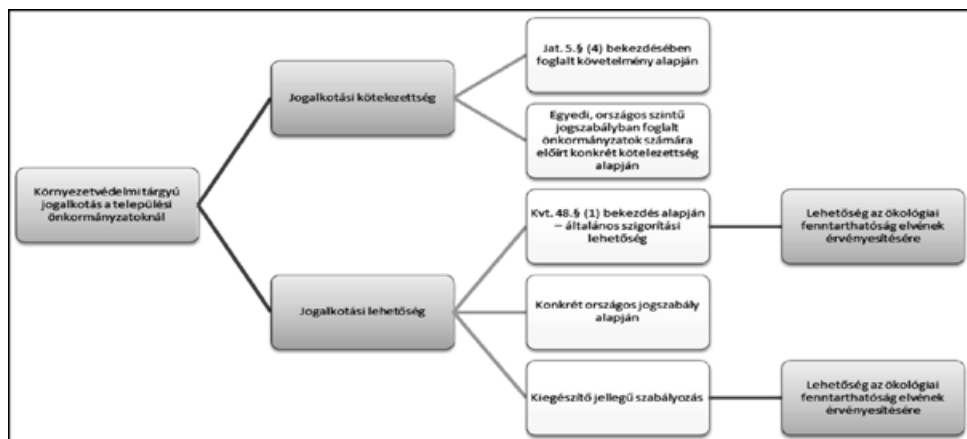
⁶ Fodor László is hasonlóan két részre osztja az önkormányzatok környezetvédelmi tárgyú rendeletalkotását, aszerint hogy az kötelezettség vagy lehetőség. FODOR László: A helyi szabályok eltérése a központi előírásoktól – környezetvédelmi megfontolások. *Jogtudományi Közlöny*, 2016/7–8. 354.

⁷ Íme néhány példa erre is:

- Rendeletében a közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló kormányrendeletben meghatározottakon túl az ingatlanhasználót kötelezheti a települési hulladék további anyagfajta vagy hulladéktípus szerinti elkülönített gyűjtésére [2012. évi CLXXXV. tv. 39. § (5)].
- Rendeletében helyi jelentőségű területet védett természetvédelmi területté nyilváníthat [1996. évi LIII. tv. 24. §].
- Rendeletben más törvény hatálya alá nem tartozó egyes fás szárú növények védelme érdekében tulajdonjogot korlátozó előírásokat határozhat meg. 1995. évi LIII. tv. 48. § (2).
- Rendeletében környezethasználatnak minősülő tevékenységet határozhat meg. 1995. évi LIII. tv. 5. §.

⁸ Ezzel kapcsolatban bővebben lásd FODOR László: A helyi szabályok eltérése a központi előírásoktól – környezetvédelmi megfontolások. *Jogtudományi Közlöny*, 2016/7–8.

⁹ FODOR: i. m., 356.



1. ábra. A helyi környezetvédelmi jogalkotás jellege

Eljárási követelmény a helyi önkormányzatok környezetvédelmi tárgyú jogszabályaival szemben, hogy a jogi aktus elfogadása előtt kérjék *ki az illetékes környezetvédelmi hatóság véleményét*. E szabályt a Kvt. 48. § (3) bekezdése rögzíti.¹⁰ Ez az egyszerű lépés biztosíthatná a helyi szabályok megfelelő környezetvédelmi szakmaiságát. Ugyanakkor joggal vetődhet fel a kérdés, hogy mi számít környezetvédelmi tárgyú rendeletnek? E tekintetben véleményem szerint, az országos hatályú jogszabályok esetén alkalmazandó vizsgálati elemzéshez hasonlóan, minden olyan helyi rendelet, amely a környezetre, valamely környezeti elemre vagy a környezettel összefüggésben az emberi egészségre hatást gyakorol. Vajon a vélemény mellőzése maga után vonja a helyi jogszabály törvényellenességét? A törvényességi felügyeletet gyakorló Kúria ugyanis általában nagy hangsúlyt fektet a jogalkotási szabályok betartására.¹¹ Mivel az önkormányzati rendelet az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése értelmében jogszabály, így tartalmi és formai szempontból is meg kell felelnie az Alaptörvény, valamint egyéb törvények, így a Kvt. követelményeinek. Vagyis ez alapján törvényellenes, ha a helyi önkormányzat nem szerzi be a környezetvédelmi tárgyú rendelettervezetei tekintetében a zöld hatóság véleményét. Ezt a következtetést erősíti az Alkotmánybíróság gyakorlata a vizsgálati elemzés, valamint a településrendezési eljárások tekintetében. Az Alkotmánybíróság az országos jogszabályok vizsgálati elemzése kapcsán, több esetben alkotmányellenesnek ítélte (sérül ugyanis a jogállamiság elve) azt, amikor a jogalkotók a Kvt.

¹⁰ „A települési önkormányzat környezetvédelmi tárgyú rendeleteinek, határozatainak tervezetét, illetve a környezet állapotát érintő terveinek tervezetét, a környezetvédelmi programot [...] az illetékes környezetvédelmi igazgatási szervnek véleményezésre megküldi. A környezetvédelmi igazgatási szerv szakmai véleményéről harminc napon belül tájékoztatja a települési önkormányzatot.”

¹¹ TILK: i. m., 41.

előírása ellenére nem kéri ki az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményét.¹² Ugyancsak több helyi rendeletet semmisített meg az AB a településrendezés körében is, ahol az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény előírja a környezetvédelmi hatóság előzetes véleményezését, de ez a vizsgált helyi rendeleteknél elmaradt, illetve a hatóság véleményét nyilvánvaló módon figyelmen kívül hagyták.¹³ Ugyanakkor a Kúria esetei között konkrétan olyan üggyel, ahol egy települési önkormányzat rendeletét azért nyilvánította törvénytértőnek, mert nem kérte ki a környezetvédelmi hatóság véleményét előtte, nem találkoztam. Viszont arra már volt példa, hogy a helyi építési szabályzat törvénytértő jellegét mondta ki a testület, azért, mert a rendelet elfogadása előtt nem folytattak le egy külön törvényben (konkrétan az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben) előírt véleményezési eljárást. Vagyis végeredményben akár a zöld hatóság véleményének ki nem kérése is tekinthető törvénytértőnek.

A környezetvédelmi hatóság véleményének kikéréséhez szorosan kapcsolódik a helyi jogszabálytervezet kapcsán lefolytatandó a Jat. 17. §-ában szabályozott *előzetes hatásvizsgálat*, amely többek között (például társadalmi, gazdasági, költségvetési hatások, stb.) a helyi rendelet környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatára terjed ki. Ez azonban nem egy átfogó, holisztikus elemzés, hanem a hatásvizsgálat egy egyszerűsített változata, amely a jogszabálytervezet hatásvizsgálati lapjában ölt testet. Felmerült bennem, hogy vajon indokolt lenne-e a fentnél részletesebb, átfogó, holisztikus szemléletű hatásvizsgálat? A települési önkormányzatok azonban ennek biztosan nem örülnének (tekintve, hogy nem a környezetvédelmet tartják a legfontosabb feladatuknak),¹⁴ és szakmai, költséghatékonysági szempontból sem feltétlenül indokolható, legfeljebb a nagyobb településeken (például Budapest, Debrecen, Miskolc stb.), ahol egy-egy önkormányzati rendelet akár bonyolult hatásvizsgálatokat is elindíthat.¹⁵ Érdekeség, hogy a helyi építési szabályzat jogszabályban ölt testet, mégis egy olyan jogszabály, amely mintegy „stratégiai értékű”. Elfogadása előtt ugyanis a stratégiákra előírt környezeti vizsgálatot kell készíteni. Vagyis a nyilvánosság bevonása mellett vizsgálni kell a helyi építési szabályzat környezetre (beleértve a Natura 2000 területet) várható hatásait.¹⁶ A Kúria egyik

¹² FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat – DE-ÁJK, Budapest, 2006. 128–129.

¹³ FODOR: i. m., 355. AB; 11/2008. (I. 31.) AB határozat (ABH 2008, 1315); 16/2008. (II.28.) AB határozat (ABH 2008, 1334).

¹⁴ VARJÚ Viktor: *A települési önkormányzatok környezetvédelmi orientáltsága*. Comitatus: *Önkormányzati Szemle*, 2013/213, 21–36.

¹⁵ A kérdőíves kutatás azt mutatta, hogy a megyei jogú városok, fővárosi kerületek 71, illetve 63%-a készített hatásvizsgálatot a környezetet érintő rendelet-és stratégiák megalkotása előtt.

¹⁶ 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról 1. § (2) bekezdés.

esetében éppen ennek elmaradása miatt nyilvánított egy győri építési szabályzatot törvénytörőnek.¹⁷

A települési önkormányzatok környezetvédelmi jogalkotásával szemben van még többféle olyan általános elvárás is, amely általában valamennyi önkormányzati rendelettel szemben alkalmazandó. Ilyen például a *normatartalom világossága, a magasabb szintű előírások megismétlésének tilalma, formai jogalkotási előírások tiszteletben tartása, kellő felkészülési idő biztosítása*, stb.¹⁸ Ezek nem kifejezetten környezetvédelmi alapú elvárások, de érdemes őket megemlíteni, mert a környezetvédelmi vonatkozású helyi önkormányzati rendeletek érthetőségét, minőségét szintén befolyásolják.

Végezetül a szakirodalomban találkozhatunk egy olyan elvárással is, amely nem a jogszabályokból következik, hanem etikai alapú. *Ez az ökológiai fenntarthatóság elvének érvényesítése a helyi önkormányzati jogalkotásban*.¹⁹ Az ökológiai fenntarthatóság a hatályos jogi szabályozás által el nem ismert, de etikai, ökológiai szempontból kulcsfontosságú elv, amely lényegében azt követeli meg a döntéshozóktól (jelen esetben a települési önkormányzattól), hogy tiszteletben tartva a település területének ökológiai eltartóképességét, a környezeti érdekeknek biztosítson elsőbbséget a társadalmi és gazdasági érdekek helyett. Ez tehát egy nagyon szigorú követelmény. Azonban akármennyire is szigorú, ennek érvényesítése nélkül nem beszélhetünk jelenlegi társadalmunk, illetve annak kisebb egységei (például egy település) kapcsán gazdasági, társadalmi, környezeti fenntarthatóságról. Pontosabban beszélhetünk, hiszen úgy 30 évig még ez a rendszer is „fenntartható”, de hosszabb távon, így például ezen évszázad végére, vagy netán több száz, több ezer évre semmiképpen. Az elv tehát (egy települési önkormányzattól is) önkorlátozást, radikálisabb lépéseket kíván.²⁰ Ilyen radikális lépéseket azonban nem teszünk. Nincs meg az akarat. Az akarat hiányát pedig jól tükrözi a *központi* (országos, európai uniós, nemzetközi) jogszabályi környezet, amely nem enged olyan jogértelmezést, hogy a környezeti szempontok (legalább addig, amíg vissza nem áll a kibillent ökológiai egyensúly) elsőbbséget kapjanak. A jogi szabályozás ezzel lényegében

¹⁷ Köf. 5.023/2012/9. sz. határozat.

¹⁸ Bővebben lásd TILK: i. m. 55–80; HAVASI Bianka – NYIKOS Bettina – TILK Péter: Egyes önkormányzati rendeleti szabályok a jogalkotási elvárások tükrében. *Kodifikáció*, 2015/2. 55–79.

¹⁹ BÁNYAI Orsolya: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*. DELA Könyvkiadó Kft., Debrecen, 2014; FODOR László: A helyi szabályok eltérése a központi előírásoktól – környezetvédelmi megfontolások. *Jogtudományi Közlöny*, 2016/7–8.; TAKÁCS Sánta András – BÓDI Balázs: Tikopia társadalma, amely elkerülte a közlegelők tragédiáját. *Socio*, 2016/3. 91–104; BAJÁK, Imre – TÖRCSVÁRI, Zsolt: Local sustainable development programs in Hungary. *Periodica Oeconomica*, 2012. 81–87. Érdekesként jegyzem meg, hogy NKFIH által támogatott kutatásunk címében is az ökológiai fenntarthatóság szempontja szerepel, ugyanakkor kutatócsoportunk tagjai feltehetően más és más értenek a kifejezés alatt.

²⁰ BÁNYAI Orsolya: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*. DELA Könyvkiadó Kft., Debrecen, 2014; TAKÁCS: i. m., 91–104.

egy fenntarthatatlan helyzetet és értékrendet legitimizál, s maga is hozzájárul a mai társadalom környezeti fenntarthatatlanságához.²¹ E háttér ismeretében különlegesen érdekes a hazai települések helyzete. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) ugyanis lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzatok az országos környezeti előírásokhoz képest szigorúbb környezetvédelmi jogszabályokat alkossanak.²² A helyi önkormányzatoknak ezt a jogát az Alkotmánybíróság is több esetben megerősítette, és kimondta, hogy tekintettel arra, hogy a környezetvédelem helyi közügynek minősül, a helyi önkormányzat akkor is alkothat a központihoz képest szigorúbb rendeletet, ha arra törvény vagy kormányrendelet kifejezetten nem is hatalmazza fel.²³ Vagyis egy település számára ott az elméleti lehetőség, hogy a helyi szabályozást az ökológiai fenntarthatóság érvényesítése érdekében alakítsa ki. Hiába tükrözi a hazai jogszabályi környezet a gyenge fenntarthatóság elvét, egy ambiciózus települési önkormányzat más, így akár az ökológiai fenntarthatóság útján (véleményem szerint ugyancsak legális módon) is járhatna. Elméletileg.

1.2. Józan valóság: a gyakorlat

Annak ellenére, hogy a fentiekben a helyi környezetvédelmi érdekek jobb érvényesítése érdekében több elméleti elvárást vázoltam fel a települési önkormányzatok jogalkotásával szemben, a közel két és fél éves empirikus kutatás tapasztalatai szerint a valóság más képet fest. Elmélet és valóság csak néhol találkozik, különösen, ami az etikai elvárásoknak való megfelelést illeti.

A helyi települési önkormányzatok körében végzett kérdőíves felmérésünkből kiderül, hogy a megkérdezettek a helyi önkormányzatok számára nyitva álló lehetőségek közül a rendeletalkotást találták a legjelentősebb eszköznek a környezet-

²¹ BÁNYAI Orsolya: A jövő reménységei – a valóban fenntartható települések. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. 91–104.

²² Itt meg kell jegyezni, hogy a települési önkormányzatok mozgásterét még így is igencsak korlátozott, ami annak a tendenciának köszönhető, hogy „az önkormányzatok már nem alulról építkező, s a központi kormánnyal szemben alapjogokkal bíró aktorok, hanem inkább az egységes államon belül képeznek szervezeti egységeket, amelyek csökkenő autonómiával rendelkeznek”. FODOR László: A környezetvédelmi szabályozás helyi szintje. In *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017. 56. http://www.dupress.hu/szabadoson_letoltheto.

²³ FODOR László: *Környezetjog*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015, 44. Fodor László azonban úgy véli, hogy az AB később ezt a megközelítést elvetette, hasonló határozatok ugyanis később nem születtek. Lásd FODOR László – BARTA Attila – FÓNAI Mihály – BÁNYAI Orsolya: Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései. *Tér és Társadalom*, 2016/3, 19–39.

védelem terén.²⁴ Ezzel szemben érdekes megfigyelésre jutottam. Megvizsgáltam azoknak a településeknek a helyi szabályozását, amelyek valamilyen szempontból kimagasló célokkal, attitűddel rendelkeznek a környezetvédelem terén. Ide sorolhatjuk példaként Hosszúhetényt, Kóspallagot, Nagypálit, Rozsályt, Vépet, Bükkábrányt vagy Bükkaranyost. E településekre a kutatás során lettem figyelmes, ugyanis mindegyikük képvisel valamilyen jó gyakorlatot az energiafelhasználás, az önellátás vagy éppen az ökológikus életmód megvalósítása terén. Megvizsgálva e települések interneten elérhető (Nemzeti Jogszabálytár, település honlapja) helyi szabályozását, nem találtam náluk semmilyen különleges, az alapkövetelményen túlmutató szabályozási megoldást. Sőt Nagypálit leszámítva, még valamilyen környezetvédelmi vonatkozású tervvel sem rendelkeznek. Ez számomra két dologra utalhat: 1. vagy még maguk a települési önkormányzatok is túlbecsülik a helyi jogalkotás jelentőségét (más, például jogon kívüli eszközöknek nagyobb szerepe van a valóságban / a rendeletalkotásnak nincs is nagy szerepe), 2. vagy a jelentősége megvan, de a gyakorlatban nem használják ki a helyi rendeletalkotásban rejlő lehetőségeket. Véleményem szerint mindkét következtetés egyszerre lehet igaz. A helyi jogalkotás önmagában kevés a környezetvédelmi érdekek előtérbe helyezéséhez, ugyanakkor még azok a települések sem élnek a jogi eszközök mindegyikével, ahol átlagon felüli, kimagasló célokkal és elképzelésekkel rendelkeznek a település vezetői. Feltehetően ez összefügg azzal, hogy a központi szabályozástól eltérően, helyi szinten, a hagyományos szabályozási, konfliktuskezelési megoldások jelentősége ténylegesen csökken. Ennek helyét kisebb közösségekre jellemző szóbeli megegyezések és problémamegoldások váltják fel (például a polgármester környezetvédelem vagy az önellátás terén megmutatkozó személyes elkötelezettsége, jó konfliktuskezelő képessége). Mindenesetre, annak ellenére, hogy a rendeletalkotást az egyik legjelentősebbnek vélik a helyi környezetvédelem eszköztárában, ezt a gyakorlat nem feltétlenül igazolja vissza.²⁵

Ami a jogalkotási kötelezettséget illeti, a helyzet az, hogy a települési önkormányzatok törekednek eleget tenni e kötelességüknek, különösen, ami a felhatalmazásból eredő jogalkotási kötelezettséget illeti, de korántsem teljes körűen. A hiányosságokat időnként a kormányhivatal észleli, és felhívja a települési önkormányzatot a jogszabály pótlására, de egyébként számtalan mulasztással lehet találkozni a nemzeti jogszabálytár önkormányzati rendeleteit böngészve. Én is többször találkoztam olyan esettel, hogy egy kérdés a központi előírás ellenére nincs helyi-

²⁴ FÓNAI Mihály – PÉNZES Ferenc: Önkormányzatok és helyi környezetpolitika – egy empirikus kutatás eredményei. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017. 89. http://www.dupress.hu/szabadon_letoltheto.

²⁵ Érdekességként említem, hogy a fentebb említett települések közül egyik sem töltötte ki a kutatásunk során kiküldött kérdőíveket, még akkor sem, amikor külön személyes megkereséssel éltem irányukba.

leg szabályozva (például kedvtelésből tartott állatok tartása, ebrendészeti hozzájárulás szabályai, nem közművel összegyűjtött szennyvíz szabályozása, stb.). Ezek közül a példák közül a kedvtelésből tartott állatok helyi szabályozásának a hiánya azért érdekes, mert ez sokakat érintő szabályozási tárgykor. E jelenség hátterében az állhat, hogy gyakran egy rendelet nyújtotta a keretet a kedvtelésből tartott állatok és a mezőgazdasági haszonállatok tartásával kapcsolatos helyi kérdéseknek. Mivel azonban a Kúria több esetben törvénysértőnek ítélte az önkormányzatoknak azt a gyakorlatát, hogy helyi szinten rendezik a haszonállatok tartásával kapcsolatos szabályokat,²⁶ a települési önkormányzatok vélhetően hatályon kívül helyeztek minden állattartással kapcsolatos jogszabályt, még azt is, ami a kedvtelésből tartott állatokra (és nem haszonállatokra) vonatkozott.²⁷

Hasonló a helyzet a jogalkotás egyéb követelményeivel, mint például a normatartalom világossága, a magasabb szintű előírások megismétlésének tilalma, formai jogalkotási előírások (mint például a zöld hatóság véleményének a kikérése) tiszteletben tartása, stb. Tapasztalataim szerint ezek, bár vannak tiszteletre méltó kivételek, sok esetben szintén nem érvényesülnek kellőképpen. A települési önkormányzatok környezetvédelmi tárgyú rendeletei között számtalan olyan megfogalmazással vagy szabályozási megoldással lehet találkozni (például normatartalom világossága, a magasabb szintű előírások megismétlésének tilalma, stb.), ami törvényességi szempontból kifogásolható. Mégis ott vannak. Még egyszer hangsúlyozom, hogy vannak helyes megoldások és szép példák is, de valahogy ezek összességében mégis elsikkadnak a hibák és amatőrizmus tengerében. Persze az ok egyértelműnek tűnik: személyi és pénzügyi források hiánya. A kérdőíves kutatásainkból a legtöbb önkormányzat ezt hozta fel ugyanis legfőbb problémaként. De vajon ez lehet-e kifogás? Ennek megválaszolására a későbbiekben még visszatérek.

A kérdőíves kutatásunk azt mutatta, hogy a megyei jogú városok, fővárosi kerületek 71, illetve 63%-a készítet hatásvizsgálatot a környezetet érintő rendeletek és stratégiák megalkotása előtt. Ez szép szám, bár a Jat. nemcsak a megyei jogú városokra nézve fogalmazza meg ezt kötelezettségként, hanem valamennyi települési önkormányzat tekintetében. Ha az összes, a kérdőívünket kitöltött települést figyelembe vesszük, úgy a válaszok alapján a helyzet már rosszabb, ugyanis a települések 40%-a készít csupán hatásvizsgálatot a rendeletek elfogadása előtt.²⁸

A Kvt. előírja, hogy a helyi önkormányzatok környezetvédelmi tárgyú jogi aktusainak elfogadása előtt kérjék ki az illetékes környezetvédelmi hatóság véleményét. A kérdőívainkre adott válaszokból az derül ki, hogy a helyi önkormányzatok 72%-a

²⁶ A Kúria álláspontjának az oka, hogy az élelmiszerláncokról és a hatósági felügyeletről szóló 2008. évi XLVI. törvény 6.§ (6) bekezdése alapján „Mezőgazdasági haszonállat tartása önkormányzati rendeletben nem korlátozható”. Lásd például a Kúria Köf. 5.073/2013/4. számú határozatát.

²⁷ FODOR László, személyes közlés, 2018. január 24.

²⁸ A konkrét kérdést így szövelt: A helyi szintű rendelet-, illetve stratégiaalkotás során végeztek-e környezeti vizsgálatot?

veszi figyelembe a környezetvédelmi hatóság véleményét. A zöld hatóság véleményének figyelembevételéhez meg kellett keresni a hatóságot, tehát a figyelembevétel többet jelent, mint a vélemény formális bekérése. A fenti arány igen magas és szép, bár az esettanulmányok tapasztalatai ezt az eredményt csak részben igazolják vissza. A kisebb településeken, például Somogyvámoson, tudomásom szerint mindössze egy esetben fordult elő hasonló megkeresés a hatóság irányába, holott sokkal több alkalom kínálkozott volna rá. A helyi környezetvédelmi rendeletnél például nem is éltek a zöld hatóság szakmai segítségének lehetőségével.²⁹

Az előbbiekből kiderült, hogy a települési önkormányzatok korlátozottan érvényesítik a központi szintű hatályos környezetvédelmi előírások rájuk eső részét. Ilyen körülmények között nem is meglepő, hogy az olyan „magasabb szintű” etikai elvárások, amelyek már komoly önállóságot, elkötelezettséget és aktivitást igényelnek (proaktivitás), mint például az ökológiai fenntarthatóság megvalósítása helyi szinten, nem jelennek meg. Magyarországon tehát a helyi települési önkormányzatok nem érvényesítik az ökológiai fenntarthatóság elvét. Ennek oka, valószínűleg, hogy egy ilyen elv érvényesítésének még az elképzelése is ellenállásba ütközik a település vezetőiben és a lakosság döntő hányadában egyaránt. Hogy mennyire nehéz a lakosságot változtatásra sarkallni, jól illusztrálja az a kérdőívünkre adott válaszokból származó egyik tapasztalat, miszerint egy településen, ahol az önkormányzat betiltotta a levegő minőségének védelme érdekében az avarégetést, a lakosságnak még az avarégetés elhagyása és a komposztálásra való átállás is nehezebbre esett, nemhogy komolyabb korlátozások elfogadása. Ettől függetlenül azonban előfordul, hogy bizonyos kérdésekben a települési önkormányzatok szigorúbban szabályoznak egy helyzetet, mint azt az országos előírások teszik (például csendrendelet, energiaellátó rendszerek cseréjére vonatkozó korlátozások). Ezek azonban esetlegesek, valódi koncepciót nélkülöző megoldások, ráadásul időnként – mint ahogy azt a gyakorlat mutatja – az Alkotmánybíróság sem támogatja az önkormányzatokat abban, hogy külön utakat járjanak.³⁰ Összességében tehát az ökológiai fenntarthatóság elvének érvényesítése egy szakirodalomban megjelenő etikai (a jogi szabályozás által el nem ismert) elvárás a helyi önkormányzatokkal és azok jogalkotásával szemben, ami azonban sajnálatos módon nem érvényesül a gyakorlatban. Mégis találkozni olyan helyi közösségekkel (és ezek közigazgatási értelemben nem is feltétlenül települések, mint például Krisna-völgy, vagy Vinyeszéplak), amelyek valamilyen oknál fogva új utat keresnek, és kreatív módon

²⁹ BANYAI Orsolya: Somogyvámos és Krisna-völgy környezetvédelmi szabályozása az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4, 265–285.

³⁰ BANYAI Orsolya: A települési önkormányzatok energiafelhasználással és megújuló energiaforrások ösztönzésével kapcsolatos stratégia- és jogalkotása az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából. In Lázár István (szerk.): *Környezet és energia a mindennapokban*. MTA DAB Földtudományi Szakbizottság, Debrecen, 2016, 20–21.

próbálnak (környezetileg, gazdaságilag, társadalmilag) fenntartható pályára állni.³¹ Az új utakat azonban a központi jogi szabályozás nem könnyíti meg, sőt leginkább hátráltatja. Nincs tekintettel az egyéni, értelmes útkeresésre, még akkor sem, ha hosszú évek tapasztalatai mutatják annak az útnak a sikerességét és járhatóságát.³²

2. HELYI STRATÉGIAALKOTÁS

2.1. Elméleti elvárások

A következőkben a települési önkormányzatok környezetvédelem terén rendelkezésre álló eszközei közül a stratégiaalkotást (környezetvédelmi programok, fenntartható fejlődési stratégiák, klímastratégiák) állítom fókuszba.³³ Bár a kérdőívek-ből az derül ki, hogy a települési önkormányzatok szerint a jogalkotáshoz képest a helyi stratégiaalkotás kevésbé hatékony eszköz a környezetvédelemben, a szakirodalom sokkal több fantáziát lát bennük.³⁴

Mindenekelőtt a környezetvédelmi tárgyú *stratégiaalkotási kötelezettséget* kell megemlíteni. Bár a helyi önkormányzatok nem szívesen foglalkoznak ilyen jellegű tervezéssel, a szakirodalmi álláspont szerint a stratégiák mégis kulcsfontosságúak. Bármilyen területről, kérdésről legyen is szó (közlekedés, településfejlesztés, költségvetés stb.), a rövid, közép-, de leginkább hosszú távú stratégiaalkotás elkerülhetetlen, ha az adott ország, település nem egyik napról a másikra élve, a problémákat szűklátókörűen kezelve, hanem tudatosan, a problémákat rendszerszinten értelmezve akar fejlődni. Különösen igaz ez a környezet védelmére, a település fenntartható fejlődésének biztosítására, vagy ha arról van szó, hogy a település helyi szinten hogyan akar hozzájárulni az éghajlatváltozás hatásainak enyhítéséhez, illetve miként képzelel el az klímaváltozás által előidézett új viszonyokhoz történő alkalmazkodást. A stratégiaalkotás jelentőségével kapcsolatos szakirodalmi nézetet erősíti a Kvt., amely a települési önkormányzatokat környezetvédelmi program megalkotására kötelezi (48/E. §). A környezetvédelmi szempontból releváns egyéb, például Local Agenda 21 stratégiák, klíma- vagy energiastratégiák megalkotására

³¹ Például további példaként említhetők: Hosszúhetény, Kóspallag, Nagypáli, Rozsály, Vép, Bük-kábrány, Bükkaranyos. A felsorolás példálózó, nem teljes körű.

³² BÁNYAI Orsolya: A jövő reménységei – a valóban fenntartható települések. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. 91–104.

³³ ANTAL Attila: Környezetpolitikai tervezés és stratégiaalkotás helyi szinten. In Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor?* Pécs, 2010, 395–410.

³⁴ BÁNYAI Orsolya: Helyi stratégiák és környezetvédelem. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 91–109.

nézve nincs ehhez hasonló központi kötelezés.³⁵ Visszatérve a Kvt.-re, a törvény a települési önkormányzatokat arra kötelezi, hogy önálló települési környezetvédelmi programot dolgozzanak ki. E rendelkezés célja nyilván az, hogy a környezetvédelem települési szinten se egy ad hoc jellegű, „tűzoltó” tevékenység legyen, hanem egy jól átgondolt terv arra vonatkozóan, hogy a település miként akarja csökkenteni a káros környezeti hatásait, és javítani a környezet állapotán. Ez azért is fontos, mert a településeken a környezeti ártalmak (például levegőterhelés, zajkibocsátás, hulladékkezelés, szennyvízkibocsátás stb.) koncentrált formában jelennek meg, és már önmagukban azzal, hogy a települések területet foglalnak el a természeti környezettől, nyilván negatív hatással vannak arra. A törvény a tervezés elmulasztása esetére negatív jogkövetkezmények alkalmazását nem irányozza elő. Ez a jog szigorát puhítja, és hozzájárul a jogkövetés lazaságához (lásd ezzel kapcsolatban a stratégiák gyakorlatáról szóló részt).

A különböző környezetvédelmi tervek megalkotására és tartalmára nézve viszonylag széles szakirodalom létezik.³⁶ Ezek több ponton egységes állásponton vannak. Így egyöntetű elvárásként fogalmazzák meg a stratégiák *vertikális és horizontális integrációját*. Ez egy helyi szintű stratégia esetében azt jelenti, hogy egyaránt figyelemmel van a magasabb szinten már megalkotott (megyei, regionális, nemzeti) stratégiákra (vertikális integráció), valamint más helyi szintű ágazati stratégiákra (horizontális integráció). Fontos, hogy ez a koherencia ne csupán formálisan, hanem tartalmában is érvényesüljön. E követelmény érvényesüléséhez nem elegendő tehát az egyszerű utalás a magasabb szintű stratégia létrejöttére. Azonban, véleményem szerint, ez a követelmény még nem sérti annak lehetőségét, hogy a települési önkormányzatok a magasabb szintű környezetvédelmi tervekhez képest (nemzeti, európai uniós) akár komolyabb célokat (szigorúbb követelmény) határozzanak meg. Erre a Kvtv. az önkormányzatokat a jogalkotás kapcsán, mint már írtam, kifejezetten felhatalmazza. Ennek analógiájára a települési önkormányzatok e jogának, úgy gondolom, hogy a stratégiaalkotás tekintetében is élnie kell. Legálábbis a környezetvédelmi programok, fenntartható fejlődési stratégiák, klímavé-

³⁵ Környezetvédelmi vonatkozása miatt szintén meg kell említeni a településfejlesztési koncepciókat és integrált településfejlesztési stratégiákat, amelyek annyiban térnek el a fent említett egyéb környezetvédelmi stratégiáktól, hogy megalkotásukat jogszabály kötelezővé teheti. Lásd: 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről 3. §. CSÜRÖS, Gabriella: *The Concept of Smart City – Regulation Question?! In Murádin, János – Péntes, Ferenc (eds.): Local Environmental Problems and Answers in Hungary and Romania*. Scientia Kiadó, Kolozsvár, 2018.

³⁶ DALAL-CLAYTON, Barry – BASS, Stephen: *Sustainable Development Strategies: A Resource Book OECD and UNDP*. OECD, New York, 2002; SWANSON, Darren – PINTER, László – BREGHA, Francois – VOLKERY, Axel JACOB, Klaus: *National Sustainable Development Strategies*. Environment Policy Research Centre of the Free University of Berlin, and Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Stratos, 2004.

delmi stratégiák tekintetében biztos, viszont az energiastratégiák kapcsán ez már érdekes kérdés, hiszen ezek nem kifejezetten környezetvédelmi témájúak. Ugyanakkor a környezetre gyakorolt hatásuk miatt kétségtelenül a legmeghatározóbb szakpolitikák közé tartoznak. Ha tehát egy települési önkormányzatnak ambíciózus elképzelései vannak az energiefelhasználásának volumene és szerkezete (zöld energia előnyben részesítése) tekintetében, miért ne tehetné meg, hogy a nemzeti energiastratégiához képest komolyabb célokat fogalmazzon meg?³⁷ Erre szolgálhat példaként Kaposvár, amelynek energiastratégiája 2050-re azt a célt tűzte ki, hogy 100%-ban megújuló energiaforrásra alapozza energiaellátását.³⁸ Ennek lehetőségével (ti. 100%-os megújuló energia részarány) a nemzeti megújuló energia stratégia még elméletileg sem foglalkozik.³⁹

Elvárás továbbá, hogy a környezetvédelmi stratégiaalkotás folyamatában széles körű és hatékony *társadalmi részvételt* biztosítsanak. Természetesen ez sem egy formális, eljárásjogi kötelezettség kell, hogy legyen, hanem a társadalom valódi bevonása és véleményének figyelembevétele egy olyan stratégia megalkotásába, amely hatással van a lakókörnyezetére. Ehhez az is követelmény, hogy a stratégiák tervezeteiről a helyi lakosok, illetve civil szervezetek időben értesüljenek, legyen kellő idejük a terv átgondolására annak érdekében, hogy érdemben közreműköd-hessenek.

Harmadrészt kiemelten fontos a terv folyamatos figyelemmel kísérése és a megvalósítás értékelése is. Szemben egy csak a „kirakatba való” környezetvédelmi stratégiával, amelyet tulajdonképpen még a helyi kormányzat sem vesz komolyan.⁴⁰

Negyedrészlet van még egy szintén nem elhanyagolható követelmény, méghozzá a környezetvédelmi terv figyelembevétele a helyi döntési folyamatokban. E követelmény érvényesülése nélkül a stratégia halott, hiszen pontosan az élteti, ha alkalmazzák. Ha nem veszik figyelembe, nincs semmi értelme az egész folyamatnak, az nem tölti be a funkcióját.

Végezetül egy már a jogalkotásnál is említett tartalmi követelmény: ideális esetben a helyi környezetvédelmi stratégiák is érvényesítik az *ökológiai fenntarthatóság követelményét*.⁴¹ Nem meglepő ugyanakkor, hogy ilyen esettel alig találkozni,

³⁷ Ezt a jogot erősíti a RED preambuluma, amely kifejezetten rögzíti, hogy a „tagállamok ösztönözhetik a helyi és regionális hatóságokat a nemzeti célkitűzéseket meghaladó célok meghatározására [...] Preambulum 23.

³⁸ <http://www.somogyia.hu/2015/06/30/smart-city-kaposvar/> (2016. 01. 18.); Bár kevésbé ambíciózus, de mégiscsak komoly célokat fogalmaz meg például Zalaegerszeg is 2014-ben elfogadott Megújuló Energia Stratégiájában. http://zalaegerszeg.hu/dokumentum/22984/Zeg_ITS_MegujuloEnergiaStrategia_kuldott0725.pdf (2016. 01. 18.).

³⁹ Stratégia a magyarországi megújuló energiaforrások felhasználásának növelésére 2008–2020. Budapest, 2008.

⁴⁰ MEADOWCROFT, James: *National sustainable development strategies: features, challenges, and reflexivity* 28. <http://carleton.ca/sppa/wp-content/uploads/meadowcroft4.pdf> (2015. 11. 13.).

⁴¹ BÁNYAI (2014): i. m., 33.

legfeljebb egy-két települési fenntartható fejlődési stratégia említi a fenntartható fejlődésnek ezt az értelmezését (de azok sem alkalmazzák következetesen).⁴² A szakirodalom ezt többek között azzal indokolja, hogy a helyi stratégiák úgy fogadták be a nemzetközi dokumentumok szellemiségét, hogy meg sem kérdőjelezték azok helyességét. A másik lehetséges indok, amit már említettem a korábbiakban: a települések vezetői jól tudják, hogy a lakosság ellenállásába ütköznenek, ha minden területen a környezetvédelmi érdekeket helyeznék előtérbe.⁴³

2.2. Józan valóság: a gyakorlat

Ahogy fentebb írtam, annak ellenére, hogy a Kvt. előírja, hogy valamennyi települési önkormányzat készítsen környezetvédelmi programot, a követelmény alig érvényesül a gyakorlatban. Bár a törvényt 1995-ben fogadták el, a legtöbb települési önkormányzat a mai napig nem készített környezetvédelmi programot. Olyan hivatalos adatról, hogy pontosan ez mennyi települést jelent, eredetileg nem volt tudomásom. Ezért – bár nem tudományos igénnyel, csupán egy hozzávetőleges arány meghatározására – végeztem egy egyszerű felmérést, amelynek keretében (egy általánosan használt keresőmotor segítségével) összeszámoltam az interneten elérhető települési környezetvédelmi programokat. E kis kutatásból az derült ki, hogy bár Magyarországon 3155 település van, mindössze 111 települést találtam, amelynek van (elérhető) környezetvédelmi programja. Az adat nyilvánvalóan nem pontos, mindenesetre a nagyságrend szemléltetésére alkalmas. Időközben a környezetvédelmi programmal rendelkező települések számát egy 262 önkormányzatra kiterjedő kérdőíves kutatás keretében is vizsgáltuk, immár tudományos igénnyel. E kérdőíves felmérés eredménye szerint a válaszadó önkormányzatok 95%-a rendelkezik környezetvédelmi programmal (megjegyzés: a kérdőívet kitöltők 13%-a nem írt semmilyen választ erre a kérdésre). Ez látszólag azt jelzi, hogy sokkal több települési önkormányzatnak van környezetvédelmi programja, mint ahányan az interneten is hozzáférhetővé tették. A magas számarányt éppen a saját korábbi kutatásom alapján azonban a magam részéről úgy értelmezem, hogy a válaszadók jelentős része valószínűleg minden, környezetvédelmi vonatkozású, helyi programot, illetve programrészt figyelembe vett a válaszadáskor, s nem csak a Kvt. szerinti települési környezetvédelmi programot. Ezt az a kutatási tapasztalat is erősíti, hogy az önkormányzatok a legtöbb esetben nincsenek tisztában a pontos szakmai terminológiával, illetve azt nem megfelelően használják. A kutatás eredményeképpen

⁴² BAJÁK Imre: *A fenntartható fejlődés helyi stratégiáinak esélyei Magyarországon*. Doktori értekezés. Debrecen, 2012, 45, 170.

⁴³ BAJÁK, Imre – TÖRCSVÁRI, Zsolt: Local sustainable development programs in Hungary. *Periodica Oeconomica*, 2012, 81–87. 87.

még az is kiderült, hogy fenntartható fejlődési stratégiája (Local Agenda 21 programja) csak a kérdőívet kitöltő önkormányzatok 32%-ának van. Energiastratégiát a válaszadó önkormányzatok tizedénél, éghajlatváltozási stratégiát pedig mindössze 4%-uknál készítettek.

„A helyi önkormányzatok szerepe és lehetőségei a környezetvédelmi jog és politika alakításában” című konferencia kerekasztal-beszélgetésén az hangzott el, hogy az önkormányzatok a tapasztalatok alapján a gyakorlatban alapvetően három okból készítenek környezetvédelmi programot.⁴⁴ Az első az, hogy komolyan veszik a törvényi kötelezést, a második, hogy a megalkotására anyagi támogatást kapnak valamilyen forrásból, a harmadik, hogy közösségi igény merül fel a megalkotására valamilyen helyi környezeti probléma miatt. Függetlenül attól, hogy pontosan mi is motiválta azt a néhány önkormányzatot a települési környezetvédelmi program megalkotására, egy dolog biztos. Az, hogy az a jelenség, miszerint a települési önkormányzatok egyszerűen nem hajtják végre a központi előírást, nem vezethető vissza arra, hogy a Kvt. idevágó rendelkezései ne felelnének meg a környezetvédelmi tervekkel kapcsolatos szakirodalmi követelményeknek. Ezzel szemben a törvényi előírás a jogszabályi rendelkezések hatékony érvényesüléséhez szükséges alapfeltételekkel, mint például teljesítési határidő, jogkövetkezmény, már nem rendelkezik. Ez nyilvánvalóan már oka lehet a törvényi kötelezettség egyszerű figyelmen kívül hagyásának. A mulasztás másik okát Szabó György abban látja, hogy mind a program elkészítése, mind a végrehajtása komoly anyagi megterhelést jelent, és az önkormányzatoknak sok esetben megterhelő lehet annak elkészítése/elkészíttetése.⁴⁵ Az előbbiek alapján úgy gondolom, hogy már érthető, mi állhat a fenti jelenség hátterében.

Ami a nyilvánosság és társadalmi részvétel elvének széles körű érvényesülését illeti, a kutatásunk keretében folytatott interjúkból az derül ki, hogy a helyi lakosok (különösen a zöld szervezetek) alig kapnak lehetőséget véleményük becsatornázására, pedig egy ilyen fontos helyi program tekintetében ez különös jelentőséggel bírna.

Baják Imre által folytatott kutatás szerint a jelenleg elérhető (ő is a világhálón hozzáférhető stratégiákat vizsgálta) fenntartható fejlődési stratégiák sok esetben nem felelnek meg a szakirodalomban támasztott követelményeknek.⁴⁶ Nemcsak az általános, környezetvédelmi tervekkel kapcsolatos, hanem az ökológiai fenntarthatósággal kapcsolatos követelményeknek sem. A meglévő környezetvédelmi programok és fenntartható fejlődési stratégiák ugyanis elsősorban a gyenge fenn-

⁴⁴ BANYAI Orsolya: Helyi stratégiák és környezetvédelem. In Fodor László – Banyai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017. 98–99.

⁴⁵ SZABÓ György: *A települési önkormányzatok környezetvédelmi feladatai*. Debreceni Egyetem, Debrecen, 2008, 38.

⁴⁶ BAJÁK (2012): i. m., 45, 176.

tarthatóság elvét tartják szem előtt. Ahogy már írtam, a helyi önkormányzatok tökéletesen érzékelik, hogy egy olyan stratégia, amely minden ponton a környezeti érdekeket helyezi előtérbe, a helyi lakosságnak nehezen lehet elfogadható, még akkor is, ha az elv elméleti helyessége vitathatatlan.⁴⁷ Nem beszélve arról, hogy általában a szakirodalomban is a gyenge fenntarthatóság használatát helyezik előtérbe.⁴⁸ Sőt, korábbi kutatásaim eredményeként elmondhatom, hogy a nemzetközi, európai és magyar jogi dokumentumok is a fenntarthatóság gyenge értelmezését támogatják.⁴⁹ E tény ellenére mégsem a gyenge fenntarthatóság elvének érvényesülésének követelményét fogalmaztam meg az elméleti elvárásokkal kapcsolatos fejezetben. Ennek oka, hogy a gyenge fenntarthatóság elve véleményem szerint csak arra alkalmas, hogy a társadalmunk lelkiismerete egy kicsit megnyugodjon. A környezeti problémák kezelésére viszont alkalmatlan. Éppen ezért még nem zárhatjuk ki annak a lehetőségét, hogy az ökológiai fenntarthatóság elvét a helyi stratégiák értékékként megemlítsék. Azzal ugyanis, hogy még csak meg sem említik, tagadják az elv helyességét, már a kezdet kezdetén bezárják a kaput az esetlegesen ebbe az irányba tartó későbbi fejlődés előtt. Az ökológiai fenntarthatóság gondolata érték marad, attól még, hogy társadalmunk hozzáállása miatt nincs reális lehetőség a megvalósítására.

3. A KETTŐSSÉG ÉS FELOLDÁSA

Jól kivehető tanulsága a tanulmányban leírtaknak, hogy az elmélet (ölsön az testet jogi vagy etikai követelményben) és a gyakorlat szétválik egymástól, külön világot alkotnak. Különösen az etikai követelmények és helyi önkormányzatok gyakorlata áll ég és föld távolságában egymástól. De a hatályos jogi követelményeknek való megfelelés sem nevezhető éppen tökéletesnek (különösen a környezetvédelmi programok tekintetében). Persze, ez egy általános következtetés, amitől – attól függően, hogy éppen mire fókuszálunk (például kisebb vagy nagyobb településre) – az átlagoshoz képest lehet rosszabb vagy jobb példákat is találni. Kérdésként merül fel, hogy ha ennyire szűk az a metszet, ahol az elméleti elvárások és az önkormányzati gyakorlatok találkoznak, ilyen esetben mi a teendő? Nyilvánvaló, hogy az elméleti oldalról támasztott követelmények nem maradéktalanul tökéletesek, de mindenképpen azt a célt szolgálják, hogy a környezeti érdekek a jelenleginél nagyobb súllyal essenek a latba, és – a demokrácia elveinek megtartása mellett – ha-

⁴⁷ BAJÁK (2012): i. m., 45, 176.

⁴⁸ KEREKES Sándor: A fenntartható fejlődés európai szemmel. In Gömbös Ervin (szerk.): *Globális kihívások, milleniumi fejlesztési célok és Magyarország*. Magyar ENSZ Társaság, Budapest, 2008, 51–60. 56.

⁴⁹ BÁNYAI: i. m., 250.

tékonyabban lehessen azokat érvényre juttatni. A helyi önkormányzatok másfelől nem kifejezetten tagadják az elméleti követelmények helyességét, mégsem felelnek meg az elvárásoknak. A kettősség megszüntetéséhez vagy az elméleti elvárások és a gyakorlatok kölcsönös közelítésére; vagy a gyakorlatok elméleti szinthez történő felzárkóztatására lenne szükség. Annak érdekében, hogy megfelelően válaszszunk e két lehetőség közül, látnunk kell, hogy sem az etikai elvárást (az ökológiai fenntarthatóság érvényre juttatását), sem a jogi elvárásokat nem csökkenthetjük. Az előbbit azért nem, mert bár nagyon szigorú mércéről van szó, de tekintve, hogy azt a célt szolgálja, hogy egy település társadalmi és gazdasági környezete az ökológiai alapok megőrzésével hosszú távon fenntartható legyen, nem tehetjük félre csak annak érdekében, hogy a szakadék kisebb legyen elmélet és gyakorlat között. Ami az utóbbi (jogi) követelményeket illeti, azokból szintén nem lehet engedni, tekintettel arra az alkotmányjogi korlátra, amely alapján a környezet jogszabályokkal biztosított szintje nem csökkenthető (lásd a visszalépés alkotmányos tilalmát a jogalkotásban).⁵⁰ Vagyis az elméleti követelmények nem csökkenthetők, egyedül az önkormányzatok szabályozási gyakorlatának felzárkóztatására van lehetőség. Már csak az a kérdés, hogy az eltérő elméleti elvárások közül melyikhez és milyen módon zárkóztassuk fel a helyi önkormányzati szabályozási gyakorlatot. A központi jogszabályokban is érvényesülő gyenge fenntarthatósághoz, vagy az etikai alapú ökológiai fenntarthatósághoz? Véleményem szerint egyedül az ökológiai fenntarthatóság elvének való megfelelés lenne a helyes válasz. A következőkből kiderül, hogy miért van ez így, és az is, hogy milyen módjai vannak a gyenge, illetve az ökológiai fenntarthatóság érvényesítésének. Ennek során először a gyenge fenntarthatóság érvényesítéséhez szükséges lépéseket vázolom fel, majd rávilágítok, hogy miért is kevés az így elérhető eredmény, végül arra is törekszem, hogy az ökológiai fenntarthatóság megvalósításának lehetséges módjára is válaszoljak.

3.1. A gyenge fenntarthatóság útja

Az állam a gyenge fenntarthatóságot érvényesítő központi környezetvédelmi követelmények (például környezetvédelmi programok, magasabb színvonalú helyi környezeti jogalkotás) érvényre juttatása érdekében egyfelől fejleszthetné a központi szabályozást (például jogkövetkezmények kilátásba helyezésével), másfelől nyújthatna több, legfőképpen anyagi támogatást az általa megfogalmazott önkormányzati kötelezettségek megvalósításához. A szakirodalomból és a gyakorlatból egyaránt az derül ki ugyanis, hogy a hazai települések a legtöbb esetben egysze-

⁵⁰ FODOR László: *Környezetjog*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015.

rően pénzügyi források hiánya⁵¹ miatt nem fordítanak figyelmet a helyi környezeti ügyek és fenntarthatóság tudatos, hosszú távú kezelésére és tervezésére. A külföldi svéd, finn, olasz, angol példák azt mutatják, hogy a települések elhatározásán kívül a központi kormányzat anyagi támogatása is szükséges a hatékony eredményhez.⁵² Ilyen körülmények között és a települések pozitív hozzáállása mellett, elméletileg nálunk is el lehetne érni az olyan biztató példákat, mint az Egyesült Királyság, ahol gyakorlatilag a települések 93%-a rendelkezik fenntartható fejlődési stratégiával.⁵³ Több anyagi forrással és kreatívabb települési hozzáállással tehát környezetvédelmi szempontból nemcsak a környezeti tervezés, hanem a helyi jogalkotás színvonala is fejleszthető lenne. Feltehetjük ugyanakkor a kérdést, hogy ebben az esetben a központi jogalkotásnak és általában szerepvállalásnak milyen mértékűnek kell lennie, hiszen hiába a fejlettebb környezeti jogalkotásból, stratégiaalkotásból (és azok megfelelő végrehajtásából) származó számtalan elméleti előny, ha a helyi szint láthatóan nem tudja kihasználni ezeket a lehetőségeket.⁵⁴ Baják Imre ezzel kapcsolatban azt írja, hogy a külföldi szakirodalom a központi kormányzat szerepével kapcsolatban azon az állásponton van, hogy a helyi fenntarthatósági folyamatokkal a központi kormányzatnak foglalkoznia kell, azonban nem szabad a folyamatok irányítására törekednie, ez ugyanis odavezethet, hogy a helyi erők érdektelenné válnak, a helyi kezdeményezések lendületet veszíthetnek.⁵⁵ Így a központi kormányzatnak e kérdéseket óvatosan kell kezelnie, és – bár Magyarországon úgy tűnik, hogy nem áll fenn a veszélye annak, hogy épp a fenntarthatósági törekvéseket erőltetné a kormányzat – a szerepének arra kell korlátozódnia (például információ szolgáltatása, pénzügyi források biztosítása), hogy jó talajt biztosítson az alulról jövő kezdeményezéseknek. Vagyis a központi kormányzatnak úgy kell támogatnia a helyi környezetvédelmet, hogy nem veszi át az irányítást. A támogatást arra kell használnia, hogy a települési önkormányzatok felnőjenek a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatok önálló megvalósítására. A települések azonban nem várhatják a megváltást. Addig is, amíg a központi szinten nem történik olyan változás, amely segítené a környezetvédelmi, fenntarthatósági törekvéseiket, a települési önkormányzatoknak maguknak kell megragadniuk a lehetőséget. *Társul-*

⁵¹ BAJÁK Imre: A helyi fenntartható fejlődési stratégiák helyzete Magyarországon. *Acta Carolus Robertus*, 2013/2, 9–21. 20.

⁵² BAJÁK Imre: Gátló tényezők a helyi fenntarthatóság térnyerése előtt Magyarországon. *Agrártudományi Közlemények*, 2007/26, 152–153.

⁵³ LUCAS, Karen – ROSS, Andrew – FULLER, Sara: *Local Agenda 21: When is it a model for joined-up community based activity?* Centre for Sustainable Development, University of Westminster, 2001.

⁵⁴ Lásd még RICHARDSON, Benjamin (ed.): *Local Climate Change Law. Environmental regulation in cities and other localities.* IUCN Academy of environmental law series, Cheltenham, UK, 4–5.

⁵⁵ BAJÁK (2007): i. m., 153–154.

hatnak például más településekkel is ebből a célból.⁵⁶ Ezenfelül kialakíthatják saját fenntarthatóságra vonatkozó terveiket, és hozzá illeszkedő környezetvédelmi szabályozásukat. Esetleg azzal is javíthatják a jelenlegi helyzetet, ha még inkább igénybe veszik a környezetvédelmi hatóságok, vagy környezetvédelmi céllal alakult helyi civil szervezetek segítségét. Belátom, hogy ez sok figyelmet igényel, és a mindennapi ügyek forgatagába nehéz lehet beilleszteni a tervekészítésekkel és szabályozásfejlesztéssel kapcsolatos feladatokat, azonban megéri. De csak egy esetben – és ezt nem lehet eleget hangsúlyozni –: ha nemcsak látszat-környezetvédelemről van szó, hanem arról, hogy a helyi önkormányzat vezetői, komolyan bevonva a helyi társadalmat, valóban felméri a település, környezeti, energetikai helyzetét, és tudatos célokat fogalmaznak meg azok figyelembevételével. E *tudatosság* nélkül a települések nem lesznek képesek Magyarországon hatékony és kreatív lépéseket tenni a fennálló ökológiai, társadalmi és gazdasági problémák kezelésére, csak sodródni fognak az árral erősítve azt a hitet, hogy nem képesek egyedül boldogulni. Az előbbi javaslatokkal (akár a több forrás biztosítását, akár a települések pozitív hozzáállását illeti), bár logikusak, lássuk be, mégis nagyon optimista voltam. Nem nagyon látni ugyanis arra utaló jelet, hogy akár a központi, akár a helyi kormányzat képviselői változtatnának a környezeti ügyekkel kapcsolatos hozzáállásukon (bár pozitív példák mindig vannak). Igen kicsi tehát a valószínűsége egy ilyen optimista forgatókönyv megvalósulásának. Ennek a következménye, hogy nyilván nem fogunk tudni szervezeten alkalmazkodni a környezetben történő változásokhoz. Falakba ütköztünk? A válasz előtt gondoljuk át, hogy mi lenne abban az esetben, ha mégis növelnék a települések számára hozzáférhető anyagi és személyi forrásokat a helyi környezet állapotának javítása érdekében. Vagyis, ha egy olyan sokak számára ideálisnak tartott helyzetbe kerülnénk, mint például az angliai vagy német települések. Ilyen körülmények között már valódi környezetvédelemről lehet beszélni? A válasz az, hogy nem. Az angol, német és más, látszólag nálunk jobb helyzetben lévő térségek hasonló gondokkal küzdenek, mint mi: a klímaváltozás őket is érinti, minden globális szintű környezeti ártalom kihat rájuk is. És ott, akárcsak nálunk, nem az ökológiai fenntarthatóságon van a hangsúly, hanem azon, hogy átmenetileg viszonylag élhető körülmények között éljenek. Radikális, szemléletbeli változtatásra itt is, ott is csak elvétve van példa. Pedig ahhoz, hogy érdemi legyen a változás, a gondolkodásunknak is meg kellene változnia. Ennek többek között abban kellene megnyilvánulnia, hogy az ökológiai korlátok mögé történő visszalépés és az ökológiai korlátok tiszteletben tartása az elismert érték, szemben a túlnépesedés és túlfogyasztás, minden korlátot elutasító attitűdje helyett. *Az értékrend megváltoztatása* nélkül tehát (hiába a kicsit jobb hozzáállás a központi és helyi kormányzat

⁵⁶ Lásd BARTA Attila: Önkormányzati társulások a helyi környezetvédelmi feladatok ellátásában. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017.

részéről) nem lesz olyan változás, amellyel érdemben megoldhatjuk az ökológiai válsághelyzetet, amiben élünk. Lássuk be: hiába beszélünk települési környezetvédelemről, ez illúzió. Legfeljebb csak arról beszélhetünk, hogy településeink miként lehetnének élhetőbbek, esztétikusabbak és kényelmesebbek egy átmeneti rövid ideig. Valójában azon fáradozunk, hogy a homokvárunkat csinosítsuk addig, amíg még nem láthatók (vagy elkenhetők) rajta az összeomlás jelei. Vagyis az, ahogyan napjainkban a fenntartható város/település kifejezést használják – nemzetközi és helyi szinten egyaránt –, az leginkább egy élhető város jövőképét vetíti elénk. Nem tükrözi azonban a fentebb említett radikális változás szükségességét, így korántsem alkalmas arra, hogy a jelenlegi társadalom és gazdaság ökológiai fenntarthatatlanságát kezelje.⁵⁷ Ennek többek között valamiféle strukturális beágyazottság az oka: a társadalom különböző szintű vezetői és általában a tagjai egyaránt bemerevedtek, nem tudnak, illetve valójában nem is akarnak alkalmazkodni a változó környezethez. Ráadásul a helytelen értékrendet, amire korunk társadalma és gazdasága építkezik, a jogi szabályozás magáévá tette, így a jelenlegi jogszabályi környezet önmagában is akadályozza a mélyebb és átfogóbb változtatásokat. Az ezzel járó tehetetlenség helyett/mellett érdemes alternatív megoldásokat keresni. Olyan valóban fenntartható közösségekre (városokat, falvakat) irányítani a figyelmet, amelyek a tapasztalatok alapján jól adaptálódnak az állandóan változó környezethez, vagyis fejlődőképesekek.

3.2. Az ökológiai fenntarthatóság útja

Napjaink települési szintű környezetvédelmét tehát egyedül az ökológiai fenntarthatóság elvének érdemes megfeleltetni. Ennek módja pedig az, hogy egy helyes értékrendet teszünk példaképpé, és azt valósítjuk meg.⁵⁸ Erre a példamutatásra azok a már meglévő ökológikus közösségek (például Visnyeszéplak, Krisna-völgy stb.)⁵⁹ alkalmasak, amelyek, hosszú évek tapasztalatai alapján, tudnak az ökológiai korlátokon belül élni. Az ökológikus közösségek ugyanis nagyon hasznos és életképes mintát kínálnak a jövőre nézve a társadalom széles rétegei számára. Megoldást nyújtanak nemcsak környezeti, hanem társadalmi és gazdasági problémákra is (például egészségesebb lakosság, ökológiailag fenntartható település, vidék elnéptelenedése, túlzott városiasodás és a városok fenntarthatatlansága, bizalomhiány stb.). A központi kormánynak és helyi önkormányzatoknak ezt be kellene ismernie,

⁵⁷ KEREKES: i. m., 65.

⁵⁸ A minták, jó gyakorlatok átvételének korlátairól, lehetőségeiről lásd ebben a kötetben Mezei Cecília és Varjú Viktor tanulmányát.

⁵⁹ TAKÁCS-Sánta András: Egy új világ építése egészen alulról? Komplex ökológikus életmód-alternatívát megvalósító helyi közösségek a vidéki Magyarországon. *Socio*, 2016/4.

és támogatnia kellene az ilyen közösségeket. Ezt a kormány megteheti például a központi jogi szabályozási környezet fejlesztésével is. A kisebb (500 fő körüli) települési önkormányzatoknak pedig lehetőségük nyílna az ökológikus közösségek mintáját alapul véve újraszabályozni a helyi életviszonyokat. Ilyen értékrend érvényesítésére felhasználhatják a helyi stratégia- és jogalkotást is, hiszen ahogy a tanulmány elején is írtam, erre lenne lehetősége a települési önkormányzatoknak (például szigorúbb előírások megfogalmazásával az országos normákhoz képest; központi szinten nem szabályozott, helyi közügynek minősülő kiegészítő szabályozás révén).

4. ZÁRÓ GONDOLATOK

Olyan kisebb-nagyobb problémákról írtam (például törvényességi, etikai problémák), amikről nemigen szeretünk tudni. Kényelmesebb az áldott tudatlanság. Pedig ez a valóság. A vázolt problémákat többféle módon és szinten lehet megoldani, csupán rajtunk múlik, hogyan viszonyulunk hozzájuk.⁶⁰ Lehetséges azonban, hogy a települések vezetői ezt nem így látják, hiszen úgy érzékelhetik, hogy számtalan formában meg vannak kötve (például meg kell felelni a választópolgároknak, az országos jogszabályoknak, vannak szakmai és pénzügyi bizonytalanságok, stb.). Ugyanakkor az is igaz, hogyha egy közösség vezetője hisz egy út helyességében, úgy az egyéni elkötelezettsége révén képes felülemelkedni minden ellenálláson, és képes másokat is maga mögé állítani. Bárhogy is legyen, a települések szerepe napjaink ökológiai válságában kulcsfontosságú.

⁶⁰ TAKÁCS: i. m., 91–104.

MELLÉKLET

Környezetvédelemmel összefüggő jogalkotási felhatalmazások a főbb ágazati törvényekben (a teljesség igénye nélkül)

<i>Jogszabály</i>	<i>Felhatalmazás címzettje</i>	<i>Felhatalmazás tárgya</i>
A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény [88. § (4) bekezdés]	A települési önkormányzat képviselő-testülete	Felhatalmazást kap, hogy rendeletben állapítsa meg: a) a hulladékgyűjtési közszolgáltatás ellátásának és igénybevételeinek szabályait; b) az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat; c) a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat; d) a hulladékgyűjtési közszolgáltatási díjra vonatkozó miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket.
1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről 49. § (5)	A települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése	Felhatalmazást kap, hogy rendeletben állapítsa meg: az ebrendészeti hozzájárulás mértékét, kiszabásának feltételeit, a kedvezmények, mentességek körét, illetve a megfizetésének szabályait rendeletben határozza meg.
1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről 49. § (6)	A települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése	Felhatalmazást kap, hogy rendeletben állapítsa meg: a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályait rendeletben határozza meg.
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről 27. § (4)	A megyei önkormányzat	Felhatalmazást kap, hogy rendeletben állapítsa meg: a területfejlesztési és vidékfejlesztési koordináció részletes szabályait.
1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról 45. § (12)	A települési önkormányzat	Amennyiben a beruházás műszaki átadása már megtörtént – a víziközmű beruházással érintett területre kiterjedő hatályú önkormányzati rendeletben állapítsa meg az utólagos csatlakozás műszaki és pénzügyi feltételeit, valamint az utólagos csatlakozásért fizetendő hozzájárulás mértékét. Az önkormányzati rendeletben fizetési kötelezettség nem írható elő abban az esetben, ha az érintett érdekeltségi egység után társulati érdekeltségi hozzájárulás már megállapításra került, de annak befizetése nem történt meg.

<i>Jogszabály</i>	<i>Felhatalmazás címzettje</i>	<i>Felhatalmazás tárgya</i>
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről 62. § (6)	A települési önkormányzat (fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat)	Felhatalmazást kap, hogy rendeletben állapítsa meg a helyi építészeti-műszaki tervtanács létrehozásáról, működési feltételeiről, eljárási szabályainak megállapításáról szóló szabályokat, a helyi építési szabályzatát.
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről 62. § (7)	A fővárosi önkormányzat	Felhatalmazást kap, hogy rendeletben állapítsa meg a 1. a helyi építészeti értékek védelme érdekében 1.1. a védetté nyilvánításról, 1.2. a védettség megszüntetésének eljárásáról, 1.3. a védettség érdekében biztosított önkormányzati támogatási és ösztönzőrendszer mértékéről és módjáról szóló szabályokat, 3. a fővárosi rendezési szabályzatát, 4. a Duna-parti építési szabályzatát, 5. a Városligeti építési szabályzatot.
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről 62. § (8) a)	A fővárosi kerületi önkormányzat	2014. június 30-ig a fővárosi település-szerkezeti terv területfelhasználásnak megfelelő egyéb alkalmazható keretövezetnek megfelelő építési övezetet, övezetet állapítson meg.
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről 62. § (8) b)	A fővárosi önkormányzat	2014. június 30-ig, amennyiben a keretövezet változtatása szükséges, a fővárosi szabályozási kerettervet módosítsa.
1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről 48. § (5)	A helyi önkormányzat képviselő-testülete – fővárosban a fővárosi közgyűlés	Felhatalmazást kap, hogy rendeletben állapítsa meg a várakozási területek tekintetében a) az egyes díjköteles várakozási területeket, valamint azok kategóriáját, b) várakozási területenként vagy kategóriánként a díjköteles várakozási időszakot, c) a fizetendő várakozási díj mértékét, d) a díjköteles várakozás megengedett leghosszabb időtartamát, e) a díjfizetés alól mentesítettek, valamint a kedvezményes várakozásra jogosultak körét, a kedvezményes várakozási díj mértékét, azzal, hogy a kedvezményes várakozásra jogosultak körének bővítésére a kerületi képviselő-testület jogosult.

<i>Jogszabály</i>	<i>Felhatalmazás címzettje</i>	<i>Felhatalmazás tárgya</i>
2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról 26. § (4)	A települési önkormányzat	A települési önkormányzatok rendeletben állapítják meg a helyi vízgazdálkodási hatósági jogkörbe tartozó szennyvízelhelyezéshez kapcsolódó talajterhelési díjjal kapcsolatban a 12. §-ban meghatározott általány megállapításának szempontjait, valamint a 21/A. §-ban meghatározottakat.

Települési környezetpolitika komplex megközelítésben

1. BEVEZETÉS

A települési önkormányzatok Magyarországon korlátozott, egyre csökkenő autonómiával bírnak, ennek ellenére még mindig számos eszközzel rendelkeznek ahhoz, hogy védjék a környezetet, ezzel polgáraik életfeltételeit, s saját környezetpolitikát valósítsanak meg. Azt mondhatjuk, hogy a környezetvédelem kiemelten fontos szereplői ők, hiszen a lakossággal nekik van a legközvetlenebb kapcsolatuk, s így nemcsak a területi vagy országos jelentőségű, de a csekélyebb, a település közösségeit foglalkoztató környezeti problémákkal is szembesülnek. Utóbbiak megoldása jórészt rájuk is hárul, hiszen a helyi ügyek ritkán érik el a területi hatóságok és a nagypolitika ingerküszöbét.

A helyi érdekek védelme, a helyi értékek megőrzése a negatív hatással járó, akár helyi, akár globális jelenségekkel szemben (legyen szó környezeti, piaci, szociális vagy más hatásokról), illetve az igények helyi erőforrásokkal való kielégítése a fenntartható fejlődés egyik kulcskérdése. A fenntarthatóságot célzó politikák globális kereteit meghatározó, olyan jelentős, nemzetközi dokumentumok is rámutatnak a helyi cselekvési szint fontosságára, mint például az Agenda 21, a Milleniumi Fejlesztési Célok vagy a Johannesburgi Nyilatkozat.¹ A fenntartható fejlődés persze egy nagyon összetett cél (illetve alapelv), amelynek összetevői (pillérei) közül itt csak a környezeti fenntarthatósághoz szorosan kapcsolódó kérdésekkel foglalkozunk.

A helyi cselekvési szintnek (a helyi érdekeknek, települési politikáknak) nagyon sokféle helyi közösség határozhatja meg a tartalmát. Így, például egy település (településrész, társasház) lakosaié (választópolgáraié) és egyesületeiké (akik felléphetnek egy érték védelmében, vagy épp tudatformáló programokat szerveznek), a helyi földtulajdonosoké (a föld összehangolt hasznosítása vagy a vadászati jog ha-

* Prof. Dr. Fodor László, tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék, fodor.laszlo@law.unideb.hu. A tanulmány a K 115530 ny. sz. kutatási projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával készült.

¹ HORVÁTH Zsuzsanna: *Fenntartható fejlődés. Fenntartható termelés és fogyasztás az Európai Unióban*. Dóm–Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2016, 28, 30, 34.

szonbérletére vonatkozó szerződés révén), egy oktatási intézmény diákságáé (például a debreceni egyetemi hallgatói önkormányzat időről időre hulladékgyűjtést szervez a Nagyerdőn), vállalkozóké (akik nyújthatnak például környezetvédelmi közszolgáltatást, illetve beruházásaikkal befolyásolják a helyi problématerkép alakulását), egy-egy termékpálya helyi szereplőié (a hegyközség, például önkormányzattal bír, s a növényvédelmi tevékenység összehangolása miatt méltó említésre ebben a körben), de akár egy család (ahol a felnőttek példát mutathatnak a tudatos fogyasztásra), egyházközség, nemzetiségi önkormányzat (köztisztasági akciók szervezésével), vagy egy beruházás ellen tiltakozók ad hoc érdekközössége is lehet helyi környezetpolitikai szereplő (például aláírásgyűjtéssel, fórumok kezdeményezésével). Hazai viszonyok között a *helyi szinten legerőteljesebb – jelentős részben közhatalmi – jogosítványokkal, s ugyanakkor számos, kötelező környezetvédelmi feladattal is felruházott szereplő az egy település valamennyi polgárát képviselő, települési önkormányzat,*² amely persze az előbb említett szereplőkkel mind együttműködhet, s ez a környezetvédelemben kívánatos és szükségszerű is. Számos esetben az együttműködés (például egyeztetés) közismerten törvényi kötelezettség is, amelynek elmulasztása akár a kormányhivatal törvényességi intézkedéséhez, az elfogadott rendelet hatályon kívül helyezéséhez vezethet.³

A települési önkormányzatok jellemzően egy-egy település életét szervezik, többek közt a településfejlesztés, az oktatás, a kultúra, az egészségügy, a szociális ellátások, a közbiztonság, a közlekedés és nem utolsósorban a környezetvédelem területén. A helyi közösségek érdekeit képviselik, helyi előírásokat és programokat fogalmazznak meg, meghatározzák a település szerkezetét. Terveiket, saját előírásaikat, illetve bizonyos központi normákat is az engedélyezés, ellenőrzés, szankcionálás vagy épp közszolgáltatások nyújtása, beruházások révén érvényesítik. A helyi közügyek ellátása mellett egyes szerveik olyan közhatalmi (például hatósági) feladatokat is ellátnak, amelyekkel a központi jogalkotó ruházta fel őket. Feladataik ellátásához saját vagyonnal rendelkeznek, amelyet hasznosítanak, vállalatokat hoznak létre, közintézményeiket működtetik, kialakítják a közterületeket. Magától ér-

² A helyi önkormányzatok másik típusa, a területi – megyei – önkormányzat csak csekély jelentőséggel bír e téren a települési önkormányzatokhoz képest. A két szint alakulására, a megyei önkormányzatok szerepsökkenésére lásd BENCsik András – BARTa Attila: A települési önkormányzatok szerepe a környezetvédelmi igazgatás átalakult rendszerében. *Pro Futuro*, 2017/1, 85.

³ Például a helyi építési szabályzatok elfogadása esetén a szakhatóságokkal, lakossággal, társadalmi szervezetekkel való egyeztetés előírás, amit (a partnerségi egyeztetést) ma már az önkormányzatoknak külön rendeletben kell szabályozniuk. Gyakorlati érvényesülésére lásd például HORVÁTHné MÁRKUS Ildikó: A közérdekű ügyészi fellépés lehetőségei és gyakorlata a környezetvédelmi hatósági ügyekben. In Fodor László – Pump Judit (szerk.): *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben. A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2016, 47–48. (A kiadvány elérhető: <http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok>).

tetőző ezért, hogy bár nem a környezetvédelmet tartják legfontosabb feladatuknak,⁴ számos helyzetben szembesülnek a fenntarthatóság követelményével, a környezetvédelem kihívásaival, ami különösen a 90-es évektől vált hangsúlyossá.

A környezet védelme természetesen nem egyedüli feladatuk, s számos, különböző érdeket, szempontot kell érvényesíteniük. A komplex megközelítés részben ezért szükséges: olyan összefüggésekkel kell tisztában lenniük, amelyeket a többnyire ágazati természetű jogalkotás és igazgatásszervezés (nemcsak a központi jogalkotásnak a helyi rendeletalkotásra megállapított keretein, hanem akár egy polgármesteri hivatal szervezeti egységein belül is) sokszor elfed.

Ez a tanulmány – alapvetően jogtudományi szempontból – áttekintést kíván nyújtani a magyarországi települési önkormányzatokban megvalósuló környezetvédelem eszközeiről. A tanulmány bemutatja, hogy a helyi környezetpolitika mozgásteret jogilag korlátozott, ami miatt nem lehetséges, hogy eszközeit a környezetvédelem minden részterületén alkalmazzák, de a környezeti szempontok némelyike finanszírozási eszközök, érdek vagy a kellő ismeret hiányában sem jut mindig szerephez. Kérdőíves felmérés, esettanulmányok és interjúk, illetőleg a központi előírások alapján felvázoljuk a környezetjogi szempontból legfontosabb eszközök jellemvonásait. Hipotézisünk, hogy a környezet védelmében az önkormányzatok stratégiákat és rendeleteket alkotnak, hatósági jogköröket gyakorolnak, közszolgáltatásokat szerveznek, szerződéseket kötnek, stb. Annak érdekében, hogy céljaikat elérjék, ezen eszközöket kreatívan, rendszerszemlélettel kell alkalmazniuk. Azt is feltételezzük, hogy az önkormányzati környezetpolitikai szint számos deficittel rendelkezik,⁵ ami legalábbis részben orvosolható a rendszerszerű, komplex megközelítéssel.

Az áttekintés része egy átfogó kutatásnak, amelyik a Debreceni Egyetemen folyik, s címe „Helyi önkormányzati szerepek és eszközök az ökológiai fenntarthatóság megvalósításában”. Az említett kutatás során (2015 és 2018 között) egy meglehetősen széles tárgykör megragadására teszünk kísérletet. Ez csak bizonyos megszorításokkal és több, különböző kutatási módszer egymást kiegészítő alkalmazásával lehetséges. Első lépésként – a teljesség igénye nélkül – olyan problémákat azonosítottunk be, amelyek a települési önkormányzatok környezetvédelmi intézkedéseivel, azok elmaradásával, helyi beruházásokkal, a helyi rendeletek törvényességével, a központi előírások érvényesülésével függenek össze. A központi szabályozásra is figyelemmel kiemeltünk néhány szakterületet, mint amilyen a vízgazdálkodás és -védelem, a levegővédelem, az energetika, a klímavédelem, a

⁴ VARJÚ Viktor: A települési önkormányzatok környezetvédelmi orientáltsága. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 2013/213, 21–36.

⁵ FODOR László: A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban. In Fodor László (szerk.): *A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései*. DE ÁJK, Debrecen, 2005, 32.

természetvédelem vagy a hulladékgyűjtés. Ezek helyi szintjéről tematikus tanulmányokat készítettünk, illetve az esettanulmányok készítése során is odafigyelünk rájuk. A központi jogszabályok, a bírósági határozatok, a szakirodalom tanulmányozása, illetve néhány önkormányzatnál készített interjú alapján összeállítottunk egy kérdőívet.⁶ Ebben többek közt arra kérdeztünk rá, hogy a helyhatóságok miként tudnak alkalmazkodni a gyakran változó központi szabályozáshoz, milyen stratégiákkal rendelkeznek, milyen környezeti problémák, illetve konfliktusok merülnek fel náluk, milyen mintákat követnek azok megoldására, vannak-e ehhez megfelelő jogi-igazgatási eszközeik, szerveik. Az eszközök közül az általunk fontosabbnak vélteket felsoroltuk, s kértük, hogy ők rangsorolják azokat. Több nyitott kérdésünk volt, ami általunk nem ismert problémákat is felszínre hozott. A kérdések összességükben arra is alkalmasnak bizonyultak, hogy rámutassanak, mennyire elégedettek az önkormányzatok a rendelkezésükre álló eszközökkel. A kérdőívünkre 516 települési önkormányzat válaszolt (erre két hullámban került sor), ami kimagaslóan jó arány. A kérdőívre adott válaszokból létrehozott adatbázis így sokféleképpen hasznosítható. A számunkra fontos kérdéseknek azonban csak kis része kerülhetett be a kérdőívbe.⁷ Emiatt a kutatás további, meghatározó – a kérdőívhez képest mélyebb merítést lehetővé tevő – módszere az esettanulmány, ami egy-egy település beható tanulmányozását jelenti. Néhány kiválasztott településen (Miskolc, Debrecen, Szarvas, Bogács, Somogyvámos, Tiszaújváros, Siófok, a IX. kerület, Dorog, Biharkeresztes, Hajdúböszörmény, Lakitelek) áttekintjük a helyi dokumentumokat (rendeleteket, stratégiákat, jegyzőkönyveket), és a helyszínen fókuszcsoporthoz interjúkat készítettünk az önkormányzat illetékeseivel, amelyeket személyes interjúk egészítenek ki, környezetpolitikával foglalkozó szakemberekkel, társadalmi szervezetekkel. E munka eredményeként olyan elemzések születnek (esetenként több publikációra bontva), amelyek bemutatják a helyi értékeket, az azokkal való gazdálkodás során felmerülő konfliktusokat, az önkormányzatoknak a problémák kezelésére tett intézkedéseit, azokról szóló elképzeléseit.⁸ Amellett, hogy egy-egy

⁶ A kérdőív elérhető itt: <http://evasys.unideb.hu/evasys/online.php?p=UG411> (2018. 01. 17.). Első, részleges feldolgozása FÓNAI Mihály – PÉNZES Ferenc: Önkormányzatok és helyi környezeti politika – egy empirikus kutatás eredményei. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 73–90. (A kiadvány elérhető: https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/242338/Fodor_Banyai_Telepulesi_onkormanyzatok_MTE.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

⁷ A kérdőív összeállítása a kutatásban részt vevő 12 kutató együttműködésének az eredménye. Jellemző, hogy az első körben összeállított kérdéssor több száz elemből állt, amit jelentős mértékben kellett redukálni annak érdekében, hogy a felmérés kezelhető legyen.

⁸ BÁNYAI Orsolya: Somogyvámos és Krisna-völgy környezetvédelmi szabályozása az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából. *Justum Aequum Salutare*, 2017/4, 265–285; BUJDOS Ágnes: A fenntartható fejlődés és a víz kapcsolata Debrecen példáján keresztül. *Profectus in Litteris* IX., 2017 (megjelenés alatt); FODOR László: A környezetvédelem helyi szintje egy dél-borsodi kistelepülés, Bogács példáján. *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/2, 5–28; FODOR László: Szarvas város környezetvédelme (sze-

ilyen elemzésben a település szempontjából releváns szakterületek mindegyikével foglalkozunk, kitérünk a központi előírásokkal való viszonyra, és esetenként a jogalkotás és egyéb intézkedések minőségére, nemcsak fenntarthatósági (környezetjogi), hanem például törvényességi szempontból is. A kutatás részeredményei alapján, illetve tematikailag kötött (például agrárjogi, polgári jogi tárgyú dolgozat írására vonatkozó) felkérések miatt olyan tárgyköröket, megközelítéseket is alkalmazunk, amelyeket eredetileg nem terveztünk.

Összességében elmondható, hogy a kutatás során inkább törekszünk a reprezentativitásra, mint a teljességre, hiszen minden települési önkormányzattal nem tudunk külön foglalkozni, és a környezetvédelem minden érintett részterülete sem kerülhet elő a maga teljességében. A települési önkormányzatok környezetpolitikai eszközei természetesen valamennyi, említett megközelítésben, illetve valamennyi kutatási módszer alkalmazása révén előkerültek. Korábbi publikációnk közt vannak olyanok, amelyek az ilyen eszközökkel, mint amilyen a rendeletalkotás, a programok készítése vagy a társulás, önállóan foglalkoznak.⁹ Ez a tanulmány kevésbé az egyes környezetpolitikai eszközök részletes bemutatására, mint inkább egy azokat átfogó megközelítés igényével készült.

2. TÁVOL AZ IDEÁLISTÓL (A KUTATÁS NÉHÁNY ÁLTALÁNOS KÖVETKEZTETÉSE)

Amikor 2015-ben kitűztük a kutatási célokat, meghatároztuk hipotéziseinket, s körvonalaztuk a kutatás tárgyát,¹⁰ több előfeltevés is befolyásolt. A központi (nemzeti és uniós) környezetvédelmi szabályozás óriási terjedelme és sokszínűsége ismeretében (azaz tudva, hogy a környezetvédelem nem választható el az építésügy, a vízgazdálkodás vagy a közlekedés helyzetétől, illetve hogy a hulladékgazdálkodástól a levegővédelmen át a zajvédelemig rendkívül sokféle részterülete van)

melvények a helyi környezeti politika és szabályozás köréből). In Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti. Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2017, 71–84; valamint FODOR László: Környezetvédelem az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó miskolci szabályozásban. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2, 5–25.

⁹ BARTA Attila: Önkormányzati társulások a helyi környezetvédelmi feladatok ellátásában. In Fodor László–Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 109–125; Bányai Orsolya: a Helyi stratégiák és környezetvédelem. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 91–108; FODOR László: A helyi szabályok eltérése a központi előírásoktól – környezetvédelmi megfontolások. *Jogtudományi Közlöny*, 2016/7–8., 353–364.

¹⁰ FODOR László – BARTA Attila – FÓNAI Mihály – Bányai Orsolya: Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései. *Tér és Társadalom*, 2016/3, 19–39.

azt feltételeztük, hogy a helyi szintű, önkormányzati szabályozásra is jellemző ez a terjedelmesség és változatosság. A kutatás során ez csak részben igazolódott be.

Való igaz, hogy az önkormányzatok környezetvédelmi tevékenysége számos területet érint, és sokféle eszközt is alkalmaznak az önkormányzatok. Ráadásul elmondható, hogy – bár a központilag meghatározott mozgástér azonos, s bizonyos minták követése megfigyelhető – a helyi környezetpolitika településről településre más és más. (Ahol például a polgármester odafigyel a környezetvédelemre, idegenforgalmi érdek is fűződik hozzá, ott erőteljesebb intézkedések születnek.)

Azt találtuk ugyanakkor, hogy a helyi környezetpolitika hatóköre természetesen szűkebb az országosénál (nemcsak földrajzi értelemben, hanem a problémák és megoldási lehetőségeik tekintetében is), ráadásul a mozgástér csökken. Látható, hogy a központi szabályozás (és azzal karöltve az alkotmánybírói gyakorlat) a rendszerváltást követő években a helyhatóságoknak még nagyobb mozgástérrel biztosított, mint napjainkban. A rendszerváltás a helyi önkormányzat autonómiáját, a demokrácia alkotmányjogi kereteit teremtette meg, majd az ország EU- és OECD-tagságra való jelentkezése a nemzeti környezetpolitika megerősítését, s azon belül az önkormányzatok szerepének kiemelését is megkövetelte. Az 1990-es években még egyre gyarapodott az önkormányzati feladatok köre (amivel egyébként a finanszírozás nem tartott lépést), később azonban már a központi szabályozás és programozás került előtérbe (ami például a nemzeti környezetvédelmi programok tartalmában markánsan kirajzolódik),¹¹ s az utóbbi években pedig már tudatos központosítás és államosítás zajlik, az önkormányzatok rovására.¹²

Ha csak a rendeletalkotást nézzük, mint emlékezetes, az Alkotmánybíróság első éveiben számos alkalommal megvédte a központinál szigorúbb, környezetvédelmi szempontokkal alátámasztott helyi előírásokat.¹³ 1995-től [a környezet védelmének általános szabályairól szóló, 1995: LIII. törvény, a Kvt. 48. § (2) bekezdése alapján, elvben] már csak a központi jogszabály kifejezett felhatalmazása alapján írhatnak elő szigorúbb környezetvédelmi követelményeket a helyhatóságok (enyhébbeket addig sem határozhattak meg az Alkotmánybíróság döntései szerint), s folyamatosan szűkül a központilag nem szabályozott életviszonyok köre is. Egyre több törvény szabályoz helyi közügyeket (például az önkormányzatok által szervezett közszolgáltatásokat, mint amilyen a távhő vagy a hulladékgyűjtés) a

¹¹ PUMP Judit: Helyi környezetpolitika – göröngyök az úton. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 38–41.

¹² PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013. *MTA Law Working Papers*, 2014/2, 4.

¹³ FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, Gondolat–DE ÁJK, Bp., 2006, 115–116. Érdekességként említjük, hogy az emlékezetes 2219/H/1991. AB határozattal megerősített szarvasi rendelet, amelyik a motoros vízijárművek közlekedését korlátozza, mindmáig hatályban van. Lásd FODOR: Szarvas... i. m., 81.

korábbiaknál részletesebben, s mivel az önkormányzatok a helyi ügyeket csak „a törvénnyel összhangban” szabályozhatják, így csökken a szabályozási autonómia. Megjelentek olyan életviszonyok is (például ilyen az állatszám korlátozása), amelyek helyi szabályozását a törvény kifejezetten megtiltja. Ez a tendencia nem meglepő annak ismeretében, hogy a 2010-től új alapokra épülő közjogi berendezkedésben az önkormányzatok autonómiáját már nem rögzíti az új Alaptörvény, s az önkormányzatok nem a központi hatalom helyi ellenpólusaként jelennek meg (azaz egyre kevésbé beszélhetünk e vonatkozásban hatalommegosztásról), hanem az egységes állam részeként.¹⁴

Úgy ítéljük meg, hogy ez a környezeti fenntarthatóság, a környezeti demokrácia érvényesülése szempontjából nincs jól. Elismerjük, hogy szükség volt változtatásokra, hiszen az 1990-es évek elején felállított önkormányzati rendszer számos hibáját kellett kijavítani. Ilyen hibaként azonosítható az egyenlőtlen és többnyire elégtelen finanszírozás, a középszint gyengesége és az elaprózottság¹⁵ (ami jelenleg mintegy 3180 települési önkormányzatot jelent, szemben, például a Magyarországnál jóval nagyobb területű és lakosságú Románia mintegy 1800 helyhatóságával). A 2010–2013 között végrehajtott önkormányzati reform azonban az elaprózottság kérdését nem oldotta meg, a középszint megerősítéséről pedig teljesen letejt. Ez sajnálatos, hiszen amennyiben a környezeti (s arra épülően a gazdasági és társadalmi) fenntarthatóság kiindulópontja az eltartó képesség (vagyis hogy az erőforrásokkal való gazdálkodásnak igazodnia kell a helyi ökológiai potenciálhoz, illetve a közösségek igényeit elsősorban helyi erőforrások hasznosítása útján kell kielégíteni), bizonyosan elmondható, hogy az önkormányzati struktúra nem igazodik az ökológiai adottságokhoz,¹⁶ s ezzel önmagában is kérdésessé teszi, hogy megfelelő kerete lehet-e a környezeti fenntarthatóságnak.

¹⁴ HORVÁTH M. Tamás: Helyi sarok: Sarkalatos átalakulások. A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 2014/4, 8.

¹⁵ Az elaprózottság talán a leginkább közismert probléma, amely szorosan összefügg a működőképes méret hiányával, a területi koordináció gyengeségével is. A problémák rövid áttekintésére lásd Józsa Zoltán: Elhibázott modernizáció? – a magyar önkormányzati rendszer 25 éve. *Közjavak*, 2017/3, 2.

¹⁶ Az önkormányzati struktúra szükségszerűen igazodik a társadalmi adottsághoz, de már kevésbé a gazdaságszerkezethez, termelési-ellátási láncokhoz, s részben ezzel függ össze, hogy a környezeti adottságokkal sem adekvát. Köztudott, hogy például a nagyobb városok jelentősen több erőforrást használnak, mint ami a saját területükön adott. De nemcsak a településméretre és szerkezetre gondolhatunk itt, hanem a fogyasztói társadalom anomáliáira, amit fenntartható fogyasztási mintáknak kellene felváltaniuk, vagy az önkormányzatok és más helyi szereplők hiányzó tulajdonosi jogaira és szabályozási hatásköreire, mely utóbbiak birtokában pedig, illetve egy-egy földrajzi térség helyhatóságainak szoros együttműködésével, alighanem fenntarthatóbb módon lehetne az erőforrásokat elosztani. (Például egy olyan hazai város esetében, mint Miskolc, el lehetne érni, hogy a szántóföldi növénytermesztés mellett az élelmiszer-termelés teljes vertikuma megjelenjen a település határában, s teljes mértékben ellássa a település lakosságát élelmiszerrel.) Lásd Miskolc fenntartható fejlődési

Erre a komplex problémára elvben többféle – gazdasági, technológiai, infrastruktúra-fejlesztési, az életmód megváltozására irányuló és persze jogi-politikai – válasz is adható. Ami a jogi-politikai megoldásokat illeti, mi azt tekintenénk ideálisnak, amelyik erős, autonóm, egymással szorosabban együttműködő, kisebb számú önkormányzatot eredményezne, a természeti adottságokhoz igazodó területi kiterjedésű, középszintű önkormányzatokkal. (Persze tisztában vagyunk azzal, hogy egy ilyen irányú államreform véghezvitele ellentétben állna az 5-8 évvel ezelőtt hozott kormányzati döntésekkel, ezért belátható időn belül nem lehet realitás.)

A környezetvédelem teljes palettáját azonban nem csak a jogilag korlátozott mozgástér miatt nem találjuk meg helyi szinten. A környezetvédelem kihívását az önkormányzatok, illetve a helyi közösségek nem látják a maga komplexitásában, ahogyan azt a tudomány teszi. Ez azért problematikus, mert az átfogó szemlélet hiányában az egyes környezetvédelmi intézkedések gyakran más környezeti érdek, érték sérülését eredményezik. Napjainkban tipikus, például hogy az önkormányzatok az esztétikus környezet fejlesztésének, „értékteremtésnek” tekintik a köztterek, részben akár parkok vagy a patakmedrek lekövezését, az útszélek rendszeres lekaszását, az aljnövényzet „kitisztítását”, ami azonban, ha túlzásba viszik, veszteségeket is eredményezhet (természeti értékek pusztulnak, romlik a helyi klíma, nem szólva a lezárt talajfelszínről, s emiatt az egész ökológiai rendszer sérüléséről, stb.).

A komplex megközelítés nem igényel tudományos végzettséget a településvezetőktől. Garanciája lehetne a települési környezetvédelmi programok elfogadása és érvényesítése, amihez az önkormányzatok tudományos-szakmai segítséget is igénybe vehetnek. A legtöbb magyar település azonban – a Kvt. 48/E. §-ában foglalt kötelezettség ellenére – hosszú évek óta nem rendelkezik ilyen programmal. Nincs pénzük a program elkészítésére, szakértők bevonására (megjegyzés: 2004 körül még volt a programok elkészítésére igénybe vehető, állami támogatás, ami azonban megszűnt), nem működnek együtt ebből a célból (sem) társadalmi szervezetekkel, de kisebb településeken civil szervezetek nincsenek is. Ha pedig lenne is program, akkor sem feltétlenül akarnák követni, hiszen az a sokszor véletlenszerűen adódó beruházási, munkahely-teremtési lehetőségek kiaknázását nehezkesebbé teszi, s sok helyen a környezetvédelmet még ma is szembeállítják a gazdasági „fejlődéssel”. Valójában tehát nemcsak az ismeretek komplexitása, hanem bizonyos szempontból az eltérő érdek szembenállása vagy az érdek hiánya is oka annak, hogy települési szinten nincs teljes körű környezetvédelem. (E ponton persze feltétlenül meg kell jegyezni azt is, hogy az önkormányzatok nem egyformák e tekintetben sem, vagyis akad számos – főleg nagyobb, gazdagabb, jobb adottságú – település, ahol vannak programok, szakemberek, egymásra tekintettel megfogalmazott, helyi előírások, tudatos fejlesztések stb., még ha ideálisnak talán ezeket sem mindig te-

kintjük.) Az értékek preferenciája, sorrendisége, elismertsége is meghatározó tehát abból a szempontból, hogy mi is a települési környezetvédelem tartalma.

Ebből az is következik, hogy a fenntartható fejlődés (környezet)tudatos helyi közösséget feltételez, amelyik kezdeményező, törekszik a demokratikus értékek érvényesítésére. Egy olyan közösségben (társadalomban), amelyik a természeti erőforrások anyagi értékén, közvetlenül neki nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatásain túlmenően felismeri és elfogadja azt is, hogy e kincseket önmagukért (vagy ha úgy tetszik, a természeti környezet más összetevői vagy épp a jövő nemzedékek számára nyújtott szolgáltatásai miatt) is védelemben kell részesíteni, s netán még a helyi értékek megőrzését lokálpatriótaként (tulajdonképp ezen természeti és alkotott tárgyak előszereteti értékére tekintettel) is fontosnak tartja, az önkormányzat fenntarthatósági törekvéseinek nagyobb esélye van. Ez az ideális helyzet azonban a települések elenyésző töredékében áll csak fenn. Az a jellemző, hogy a rövid távon jelentkező, a közösségen belül konfliktus forrását képező környezeti problémák nagyobb figyelmet kapnak, mint a fennmaradást hosszú távon fenyegető, komolyabb, de esetleg ma még kisebb hangot kapó problémák. Így például egy idegenforgalomból élő fürdőtelepülés esetén¹⁷ kiemelt környezeti érdek lehet az éjszakai zajszint csökkentése, vagy az esztétikus (rendezett) környezet megteremtése, miközben a bevételek, az idegenforgalom növelése érdekében egyre több termálvizet termelnek ki, s hasznosítanak pazarló módon, megfelelően a vízkivétel és a vízutánpótlás egyensúlyáról, a hulladékhő energetikai hasznosításáról.

3. A HELYI KÖRNYEZETPOLITIKAI ESZKÖZTÁR ÁTTEKINTÉSE

3.1. Az eszközök köre

A környezetjogi szakirodalom, illetve a központi szabályozás alapján a számos, szóba jövő eszköz közül a kutatás első fázisában ezeket választottuk ki: *stratégiaalkotás, rendeletalkotás, ellenőrzés, engedélyezés, szankcionálás, közszolgáltatás szervezése, tulajdonosi joggyakorlás*. Ezek voltak azok az eszközök, amelyeknek a kérdőíves felmérés során az önkormányzatoktól a rangsorolását kértük.

Kiválasztásuk mögött az állt, hogy környezetjogi-politikai szempontból ezeket tartottuk legfontosabbnak, s egyúttal ezek azok, amelyek központilag a legrészletesebben szabályozottak. Legtöbbjük szorosan kapcsolódik más eszközökhöz (például a közszolgáltatást és a tulajdonosi joggyakorlást – részben helyi – szabályok rendezik, a szabályok betartását ellenőrizni szükséges, az ellenőrzést intézkedés, például szankcionálás követheti, a közszolgáltatóval szerződést kell kötni), ugyanakkor vannak köztük módszertanilag teljesen különböző, egymástól független esz-

¹⁷ Mint amilyen, például Bogács; lásd FODOR: A környezetvédelem helyi szintje..., i. m., 9.

közök is (például a stratégia általában magát az önkormányzatot kötelezi, s érvényesüléséhez szankció jellemzően nem kapcsolható). Az alábbi ábrán a felmérés eredményét mutatjuk be.



1. ábra. A fontosabb eszközök rangsorolása

A hét eszköz rangsorolása (1–7. ponttal történő értékelése, ahol a legmagasabb pontszám a legfontosabb eszköznek jár) érdekes eredményt hozott. A legmagasabb pontszámot a rendeletalkotás kapta. Igen magas arányban (37%) ezt sorolták az önkormányzatok a legelső helyre. Ezt követi az ellenőrzés és a közszolgáltatás, majd fej-fej mellett az engedélyezés, a tulajdonosi joggyakorlás és a stratégiaalkotás, végül leghátul a szankcionálás. A legtöbb utolsó helyet (1 pontot) egyébként nem a szankcionálás, hanem a stratégiaalkotás kapta (20%), ami a stratégiák, programok, koncepciók csekély súlyát jelzi a hazai közpolitikai folyamatokban. Mivel a pontozás csupán a sorrenden alapul, nem fejezi ki pontosan az egyes eszközök közti hangsúlybeli különbségeket. Így is feltűnő az első és az utolsó hely között rejlő feszültség: az önkormányzati akarat legmarkánsabb kifejezése a rendeletalkotásban valósul meg, ugyanakkor az önkormányzatok keveslik a szabályok megsértéséhez kapcsolódó szankcionálás körében a rendelkezésükre álló eszközöket. Ez egyúttal közvetve arra is utal, hogy nem elégedettek a szabályok megvalósulásának mértékével. Meg kell még jegyezni, hogy az önkormányzatok által ellátott (részben önkormányzati igazgatási, részben átruházott) feladat- és hatásköröket alapvetően környezetjogi-környezetpolitikai szempontból vizsgáltuk (ez már a hét eszköz ki-

választását is befolyásolta). A kapott rangsor kialakítására azonban nyilvánvalóan hatással volt az eszközök jogi jellege is, így különösen az, hogy a környezetvédelmi feladatok egy része (például egyes közszolgáltatások szervezése, stratégiák készítése, a tulajdon működtetése körében) ún. önként vállalt (fakultatív) feladat. Mivel ezek ellátása nem veszélyeztetheti a kötelező feladatokat, így értelemszerűen a prioritási sorrendben is hátrébb kerültek – különösen a törvényességi felügyeletnek a kötelező feladatok kikényszerítését szolgáló új eszközeire (mint amilyen a rendeletpótlás és a törvényességi felügyeleti bírság) figyelemmel.¹⁸

A hét imént említett eszköz nem élvez kizárólagosságot, s a kérdőívben más eszközöket is megjelenítettünk valamilyen módon. Rákérdeztünk például arra, hogy alkalmaznak-e döntéseiket megelőzően *hatásvizsgálatot*, vesznek-e igénybe *szakmai segítséget (tanácsadást)*, milyen hatóságokkal és szakmai szervezetekkel *működnek együtt*, javították-e környezeti mutatóikat *beruházások, fejlesztések* révén, van-e a környezetvédelemre *szakosodott (igazgatási) szervük*, tudnak-e *példát mutatni* a helyi lakosságnak. A kutatás más fázisaiban (személyes interjúk, esettanulmányok során) tovább tágult a kör, és olyan eszközök is előkerültek, mint *a támogatás, a tájékoztatás, a helyi adó, a közvetítés, az önkormányzati társulás, szakmai szövetségekben (mozgalmakban), pályázatokon való részvétel, a cégalapítás és a szerződés*. Ezek az eszközök jogilag már kevésbé kötöttek (például legtöbbjük alkalmazása nem vagy csak szűk körben kötelező), sokszor azonban hatékonyan egészítik ki a többi intézkedést.

Ilyen eszközöket a helyhatóságok nemcsak a környezet védelmében, hanem más területeken is alkalmazhatnak, de az biztosan kijelenthető, hogy az eszközök együtt, ilyen széles körben, nagyon kevés szakterületen alkalmazhatók. Helyi szinten tehát a környezetvédelmi szabályozásra hasonló szabályozás-módszertani változatosság jellemző, mint a központi környezetvédelmi szabályozásra, persze természetesen ez nem jelenti azt, hogy mindazt az eszközt, amivel a központi szabályozás él, a helyhatóság is alkalmazhatná. A központi szabályozás, illetve a területi hatóság hatásköre sokszor kiszorítja a helyit. Így, például (a Kvt. 89. § alapján) önkormányzat nem szabályozhat rendeletben környezetvédelmi határértéket (legfeljebb a jegyző állapíthat meg ilyet, például zajvédelmi hatóságként). Esettanulmányaink és más kutatások is rámutatnak egyébként arra, hogy számos település szem előtt téveszti ezt a megkötést.¹⁹ Egy másik példa, hogy (a Kvt. 66. §-ának megfelelően, ugyanakkor szemben a Belügyminisztérium által szerkesztett *Önkormányzati hatásköri jegyzékben* felsorolt hatásköri listával²⁰) az önkormányzati környezetvédelmi ha-

¹⁸ Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, HVG-ORAC, Budapest, 2016 (3. kiadás), 60–62.

¹⁹ GAJDICS Ágnes – KISS Csaba – SZILÁGYI Szilvia: *Települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben. A helyi rendeletalkotás keretei*. Budapest, EMLA, 2011, 49.

²⁰ <https://hirlevel.egov.hu/2017/11/04/onkormanyzatok-elektronikus-hataskori-jegyzek-2017-harmadik-negyedev/> (2018. 01. 11.).

tóság (a jegyző) nem engedélyezheti – a területi környezetvédelmi hatóság helyett – a környezeti hatásvizsgálathoz kötött tevékenységet (ezt persze maguk az önkormányzatok is tudják, hatásvizsgálati eljárást nem is lennének képesek lefolytatni, s ennek megfelelően nem adnak ki környezetvédelmi engedélyt a gyakorlatban).

3.2. Helyi stratégiák

Ahogy már említettük, a terveknek komoly szerepe lehet a környezetvédelmi intézkedések (szabályok, beruházások, szolgáltatásszervezés stb.) előkészítésében, s a települési környezetvédelmi program lehet a legalkalmasabb erre a célra. Ilyen átfogó, a környezetvédelem csaknem minden részterületére kiterjedő programja²¹ azonban jelenleg sok településnek nincs. (Bár rákérdeztünk erre a felmérés során, s vannak korábbi szakirodalmi adatok is,²² pontos számarányt nem tudunk, mivel a helyi illetékesek nem használják következetesen a környezetvédelmi jogi fogalmakat, vagyis feltételezhető, hogy nagy számban vannak olyanok, akik igennel válaszoltak, ha bármilyen helyi stratégiájuk van, ami érinti ezt a szakterületet. Kérdőíves kutatásunk – szakirodalmi adatokkal megerősített – eredménye,²³ egyébként az, hogy a válaszadók csaknem 95%-ának van valamilyen, a környezetvédelmet érintő programja. (Az eredményt torzítja, hogy a 3178 önkormányzat közül azok válaszoltak nagyobb hajlandósággal a kérdőívre, amelyek komolyabban veszik környezetvédelmi feladataikat.) Ugyanakkor az általunk részletes vizsgálatra kiválasztott, tucatnyi település közül mindössze hatnak (50%) van érvényes, a Kvt.-ben előírt, települési környezetvédelmi programja, ami – ha nem is reprezentatív módon, de – megerősíti a feltételezést. Itt meg kell még jegyeznünk, hogy a törvény nem szabott határidőt és nem rendelt szankciót sem a programkészítéshez.²⁴

A hiányosságot csak csekély részben pótolja, hogy szinte minden település rendelkezik integrált településfejlesztési stratégiával és településfejlesztési koncepcióval, amelyek szükségszerűen kitérnek a környezetvédelemre. Ezek mellett gyakran több más helyi dokumentum is foglalkozik környezetvédelemmel. Ilyen lehet még például a kötelezően készítendő helyi esélyegyenlőségi program, az önként készített helyi fenntartható fejlődési stratégia, klímaváltozási stratégia, megújju-

²¹ A törvény példálózó jelleggel felsorolja, hogy mivel kell egy ilyen programnak foglalkoznia. Ilyen témakörök a településtisztaság, a szennyvízkezelés, a közlekedésszervezés, az energia- és a zöldfelület-gazdálkodás, a zaj- és levegővédelem egyes területei. Egyetértünk Pump Judittal abban, hogy ha egy program csak ezekre tér ki, még nem lesz átfogó környezetpolitikai dokumentum. PUMP: i. m., 37–38.

²² VARJÚ: i. m., 29.

²³ BANYAI: Helyi stratégiák... i. m., 98.

²⁴ BÁNDI Gyula: Az önkormányzati környezetvédelmi tervezés. In Bándi Gyula (szerk.): *Önkormányzati környezetvédelmi kézikönyv*. KJK, Budapest, 1999, 48–81.

lóenergia-stratégia, közlekedésfejlesztési stratégia, vagy a különféle támogatók (EU), nemzetközi szervezetek (Covenant of Mayors, Green Cities) által elvárt integrált területi program, fenntartható energia és klímaakcióterv, Zöld Város Program. A sokféle (nagyobb településeken akár tucatnyinál is több) program hátránya ugyanakkor, hogy gyakran nem sikerül köztük összhangot teremteni, s hogy megvalósulásuk sem garantált (hacsak nem járul hozzá, például támogatás).

3.3. Helyi rendeletek

Az önkormányzatok legfontosabb közhatalmi eszköze a rendeletalkotás. A környezetvédelemnek kevés területén (például a sugárvédelemben, a veszélyes anyagok és technológiák szabályozása körében) nincs önkormányzati szint. Ahol pedig van, a helyi jogalkotás és a központi jogalkotás osztozik az adott területen.

A környezetvédelem nemcsak kifejezetten környezetvédelmi témájú rendeletekben jelenik meg, hanem számos egyéb életviszony helyi szabályozásába is beépül. Ennek megfelelően a helyi jogszabályok címe nem mindig jelzi, hogy van-e az előírásoknak környezeti relevanciája.

Az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése szerint az önkormányzat feladatkörében eljárva alkot rendeletet. A környezet védelme a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) értelmében önkormányzati feladat, ami szorosan kapcsolódik más feladatokhoz (például a településrendezés, a hulladékgazdálkodási, vízgazdálkodási és közlekedési közszolgáltatások biztosítása). A Mötv. (10. §) a központi előírásokban meg nem nevezett, más szerv hatáskörébe nem utalt helyi közügyek önálló elintézésére is felhatalmazást ad, környezeti szempontok ezek szabályozásában is megjelenhetnek. A központi előírások mellett (mint amilyen a Kvt. 48. §-a) az is elképzelhető, hogy az önkormányzat saját maga vállaljon környezetvédelmi feladatokat, például a stratégiáiban.²⁵

Az alábbiakban néhány jellemző szabályozási tárgykört, és azon belül az önkormányzat által szabályozható/kötelezően szabályozandó életviszonyt tekintünk át, egy csillaggal jelölve, ha az adott rendelet megalkotása kötelező, s kettővel, ha csak bizonyos településeken kötelező.

²⁵ PUMP: i. m., 36–38.

1. táblázat. A helyi rendeletek tartalmának áttekintése a teljesség igénye nélkül

Környezetvédelmi vagy ahhoz kapcsolódó tárgykör/szakterület	Önkormányzati szabályozási hatáskör a szakterületen belül
Levegővédelem	szmogriadóterv**, a háztartási eredetű légszennyezésre vonatkozó sajátos szabályok, illetve az avar és kerti hulladék égetésének szabályozása
Zajvédelem	a zajvédelem helyi szabályainak megállapítása, csendes övezet, illetve egyes területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása, üzletek nyitvatartási ideje
Élővilág-védelem, természetvédelem	más (például erdővédelmi, természetvédelmi) törvényben nem szabályozott, fás szárú növények védelme; természetvédelmi terület létesítése (a védett területre és védőövezetére vonatkozó korlátozások, kezelési terv); (mezei, természetvédelmi) őrszolgálat létesítése
Vízgazdálkodás, vízvédelem	víziközmű-szolgáltatás, a háztartási szennyvíz kezelésének rendezése közcsatorna hiányában (gyűjtött közszolgáltatás ez is)*, vízkárelhárítás, talajterhelési díj*
Környezetvédelem (mint ernyő)	elvben bármilyen környezetvédelmi követelmény ide kerülhet, ami nem közvetlenül közszolgáltatásra, illetve a településrendezésre (építésügyre) vonatkozik (például a zavaró tevékenységek folytatásának az időbeli korlátozása, környezetvédelmi pénzalap létrehozása)
Településrendezés/építésügy	helyi építési szabályzat* (azon belül, például a település egyes övezeteire vonatkozó területfelhasználási követelmények, a telkek beépítési aránya, az állattartó épületek elhelyezésének feltételei), a településkép-védelmi követelmények* (ezen belül szabályozható: anyaghasználat, reklámok kihelyezése, építészeti örökség védelme, zöldfelületek kialakítása, stb.), városrehabilitáció
A közterületek rendje	a közterület-használat feltételei, köztisztaság, közterület-felügyelet felállítása
Hulladék	a kommunális hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szabályai*
Nem környezetvédelmi közszolgáltatások	például a távhőszolgáltatásról való leválás esetén díjfizetés előírása a szén-dioxid-kibocsátásra; ingyenes parkolási lehetőség a zöld rendszámmal rendelkező járművek számára
Közösségi együttélés (mint ernyő)	a helyi társadalmi béke megőrzését szolgáló (esetként köztisztasági, levegővédelmi, zajvédelmi stb.) előírások és megsértésük szankcionálása (bírság)
Egyebek	a választási plakátok elhelyezésének korlátozása környezet- és műemlékvédelmi szempontból; a parlagfű elleni védekezés, helyi adók (például idegenforgalmi adó), stb.

A helyi előírás nem lehet ellentétes más (országos) jogszabállyal. A rendeletek törvényessége fölött a megyei kormányhivatalok gyakorolnak felügyeletet, amelyek szükség esetén a Kúriától kérik a helyi előírás megsemmisítését.²⁶ Esetenként a kormányhivatalt irányító kormány megbízott pótolja (a Kúria határozata alapján) a hiányzó rendeletet, vagy – a környezethez való jog érvényesülése érdekében – az ombudsman kezdeményezi a hiányzó előírás pótlását az önkormányzatnál. Az általunk végzett esettanulmányok arra világítanak rá, hogy a környezetvédelem területén meglehetősen sok a törvényellenes helyi előírás (határértékek, a központi előírások változásait nem követő vagy azoktól enyhébb szabályok). Ritkán fordul viszont elő, hogy a szükséges rendelet egyáltalán nem születik meg (de a Kúria gyakorlatából ismert például, hogy a nem közművel gyűjtött szennyvíz kezelésének szabályozását számos önkormányzat elmulasztotta).²⁷ Sokkal jellemzőbb, hogy egy-egy részkérdés sikkad el (például a hulladékgazdálkodási rendeletről kimaradtak a szelektív gyűjtést és a kerti hulladék komposztálását ösztönző előírások; a helyi építési szabályzatban nem korlátozták a folyóvizek parti sávjának beépítését).²⁸

A helyi és a központi szabályozás viszonya nem mindig egyértelmű. Jellemző példa, hogy 1995-ben törvény mondta ki a kunhalmok védelmét. Ezt követően a környezetvédelmi minisztérium felhívta az önkormányzatokat, hogy a kunhalmokat védő előírásaikat helyezték hatályon kívül. A kunhalmok tényleges központi védelme azonban nem valósult meg a gyakorlatban, ezért a helyi védelemre (a területek lehatárolására, azon használati korlátozások előírására) mégis szükség van.²⁹ Az ilyen példák elbizonytalanítják a helyhatóságokat mozgásterük határait illetően. Ehhez még az is hozzájárul, hogy a törvényességi felügyelet gyakorlása sem következetes. A kúriai (és korábbi alkotmánybírói) gyakorlat nem mentes az ellentmondásoktól (például abban a tekintetben, hogy miként lehet a központi előírásokat kiegészíteni, illetve szigorítani),³⁰ a kormányhivatalok pedig nem teljesen

²⁶ HOFFMAN István: Az önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálata a Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlata tükrében, *Magyar Jog*, 2014/6, 340–349; BALOGH Zsolt: A környezetvédelem, köztisztaság problémái az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatára során. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/2, 84–86.

²⁷ Köf. 5 059/2015/4, Köf. 5 060/2015/4; FODOR László: A helyi szabályok eltérése a központi előírásoktól – környezetvédelmi megfontolások. *Jogtudományi Közlemény*, 2016/7–8, 353–364.

²⁸ Például a Kúria Köf. 5 012/2013/4, Köf. 5 015/2013/6, Köf. 5 016/2013/6, Köf. 5 076/2013/3., 5 018/2013/6., Köf. 5 059/2015/4, Köf. 5 060/2015/4, Köm. 5025/2013/7 sz. határozatai, illetve az alapvető jogok biztosának (és helyettesének) a jelentései, például ezekben az ügyekben: AJB-4051/2014., AJB-397/2015., AJB-4211/2014.

²⁹ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1906/2012. számú ügyben.

³⁰ A lőtérhasználat időbeli korlátozása kapcsán, például a gyakorlat abban egységesnek tűnik, hogy megengedi a helyi szabályozást, az indokolás szempontjai azonban kezdenek összemosódni. Lásd Köf. 5 019/2014/4. határozat.

elfogulatlanok. Interjúink alapján azt látjuk³¹ a megyeszékhelyek esetén, hogy ők egyrészt túlságosan is szem előtt vannak, másrészt viszont politikai erejük segíthet meggyőzni a kormányhivatalokat arról, hogy a központi szabályozás tarthatatlan, s szükség van az azzal ellentétes helyi rendeletekre.

Végül, csupán utalunk arra, hogy a nyugat-európai városokban alkalmazott megoldások közül több is hiányzik nálunk. Jóllehet, a központi szabályozás lehetővé teszi, nálunk nincs gyakorlata például a gépjárművek behajtását korlátozó környezetvédelmi övezet (magyarul: alacsony kibocsátású zóna) kijelölésének. A környezetet kímélő fűtési módok (például megújuló energia vagy távhő) előírását egyes övezetekben számos ország lehetővé teszi a helyhatóságoknak, míg nálunk a bírói gyakorlat (szerintünk erősen vitatható módon) törvényellenesnek tekinti.³²

3.4. Hatósági eszközök

Az engedélyezés, az ellenőrzés és a szankcionálás biztosítják a visszacsatolást az előírások érvényesítése érdekében. Tipikus önkormányzati ügy a közterület-használat engedélyezése, ami az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szerv (például polgármester, jegyző) kompetenciájába tartozik. A környezetvédelem területén számos államigazgatási feladat- és hatáskört is gyakorolnak az önkormányzati tisztségviselők.³³ Ezek részben a központi, részben a helyi előírások érvényesítését szolgálják (e körben azonban, országos közügyekről lévén szó, a képviselő-testületnek, illetve közgyűlésnek – a Möt. 18. §-ára figyelemmel – nincs lehetősége a polgármester, jegyző vagy ügyintéző utasítására). Így a polgármester rendeli el a szmogriadót (s ezzel korlátozza például a közlekedést, egyes üzemek működését – a levegővédelmi kormányrendelet és a szmogriadóról szóló helyi rendelet előírásainak megfelelően). A jegyző adja ki az építési engedélyt (a kiemelt jelentőségű ügyek és a speciális létesítmények kivételével; egyaránt érvényesítve az OTÉK és a helyi építési szabályzat előírásait) és a telepengedélyt (például kisebb ipari létesítményekre; a telepengedélyezési kormányrendelet alapján, szintén a helyi építési szabályzatot érvényesítve). A részletek említése és

³¹ Meg kell jegyeznünk, hogy a törvényességi felügyeletet gyakorló, megkeresett megyei kormányhivatalok nem voltak nyitottak a kutatásban való részvételre. A kérdésben nyilatkozó interjúalanyaink önkormányzati körökből, illetve társadalmi szervezetektől kerültek ki.

³² 28/2011. (III. 31.) AB határozat (ABH 2011, 682), 126/2009. (XII. 17.) AB határozat (ABH 2009, 1297), 59/2009. (V. 22.) AB határozat (ABH 2009, 1152), 21/2009. (II. 26.) AB határozat (ABH 2009, 1083), 22/2009. (II. 26.) AB határozat (ABH 2009, 1090). Lásd még FODOR László: Klímavédelem vs. törvényesség a távhőszolgáltatás helyi szabályai kapcsán. *Magyar Jog*, 2016/11, 637–644. Megjegyzem, több önkormányzat is van, amelyek figyelmen kívül hagyja az AB intencióit.

³³ Nagy–Hoffman: i. m., 105–110; HOFFMAN István: A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztségviselőik) által ellátott feladatok főbb kérdései. *Magyar Jog*, 2017/4, 219.

a teljesség igénye nélkül folytatva a sort, a jegyző engedélyezi a vendéglátóhelyek éjszakai nyitvatartását, a közterületi fák kivágását, kisebb magáncélú kutak fúrását, és a helyileg védett természeti területeken zajló tevékenységeket (például az ottani vegyszerhasználatot), a tulajdonost kötelezi az illegálisan lerakott hulladék elszállítására, kiszabja a hulladékgazdálkodási bírságot a kommunális hulladékokkal kapcsolatos mulasztások esetén.

Említésre méltó még, hogy korábban a jegyző a helyi környezet- és természetvédelmi előírások érvényesítésére szakhatósági jogkört gyakorolt a területi környezetvédelmi hatóság számos eljárásaiban, amit utóbb többnyire a számára gyengébb eljárási pozíciót jelentő jogsegély, illetve a véleményadás lehetősége váltott fel, s csak a helyi természetvédelem érintettsége esetén maradt meg szakhatósággként.³⁴

Az ellenőrzésben és szankcionálásban részt vesznek a polgármesteri hivatalok, a képviselő-testület illetékes bizottságai, a közterület-felügyelők (ha vannak), és esetenként a közszolgáltatók is. Különösen az ellenőrzésre igaz az eszközök közül, hogy annak intenzitása, hatékonysága településenként eltér. Ha egy településnek van saját rendszere, az a környezet védelmével kapcsolatos szabályszegéseket könnyebben feltárja, de a felügyelők jelenléte a látható szabálytalanságok számát is csökkenti. Egészen kis települések esetén (hacsak például az idegenforgalom miatt nincs jelentős bevétel) nincs pénz közterület-felügyeletre, viszont az is segíthet, ha a helyben élő településvezetők odafigyelnek, s figyelmeztetik polgártársaikat.

3.5. Közszolgáltatások

Mivel a közszolgáltatások részletes helyi szabályainak megállapítása önkormányzati hatáskör, a legtöbb, környezetvédelmi szempontból releváns közszolgáltatás szóba került már a korábbiakban. Kifejezetten környezetvédelmi közszolgáltatásnak tekinthető a hulladékgazdálkodás, a szennyvízkezelés (víziközmű-szolgáltatás, nem közművel gyűjtött háztartási hulladék kezelése), amelyek ellátása kötelező feladat. Ezen feladatokra az önkormányzatoknak a közszolgáltató kiválasztása (esetenként a közszolgáltatást ellátó vállalat feletti tulajdonjoga), a vele kötött szerződés és a szolgáltatásra vonatkozó rendelet megalkotása révén van befolyása, ami azonban az utóbbi években jelentősen csökkent, az állam szerepvállalása miatt. Így például egy állami tulajdonú cég előzetes véleménye szükséges a hulladékgazdálkodási közszolgáltató kiválasztásához; a szolgáltatás díját már nem helyben, hanem

³⁴ Lásd különösen a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló (hatálytalan) 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, az azt felváltó 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet, illetve a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet hatályos előírásait.

központilag állapítják meg. Okkal veti fel a kérdést a szakirodalom, hogy mennyiben beszélhetünk még helyi közszolgáltatásról az érintett területeken.³⁵

Ezek mellett fontos még, például a távhőszolgáltatás (hozzájárulhat a levegőminőség javításához, az energiamegtakarításhoz), a közösségi közlekedés (például az egyéni közlekedés kiváltása, alacsony kibocsátású járművek beszerzése révén). A többi közszolgáltatást (például közvilágítás) is lehet energiatakarékos, illetve kevésbé környezetterhelő módon végezni. Alig van tehát közszolgáltatás, amelyikkel ne lehetne legalább közvetve a környezetet védeni.

3.6. Tulajdonosi jogok

Az Alaptörvény 38. cikke szerint „(1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonosa nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele...” Az önkormányzatok a tulajdonjog, illetve az állami vagyonon fennálló kezelői jog gyakorlásán keresztül is befolyásolják a többi helyi szereplő, illetve a környezet állapotát. Ingatlanjaikon különböző tevékenységek folynak (például építkezés, kútúrás, mezőgazdasági farm létesítése, közterületek burkolása, vízkivétel gyógyfürdő üzemeltetéséhez vagy öntözéshez); nem mindegy, hogyan. Esettanulmányaink szerint főleg a nagyobb városokban az önkormányzat (gazdaságfejlesztési koncepciójának megfelelően) meggondolja, hogy kinek adja bérbe az ingatlanát, illetve az általa létesített ipari parkban milyen cég, technológia letelepedését biztosítja telephely nyújtásával. A döntés szempontjai közt a környezetvédelem is megjelenik. Egy-egy nagyberuházásról esetenként több szinten szükséges döntés, és előfordul például, hogy (hatósági jogkör hiányában) egy fővárosi kerület a tulajdonosi hozzájárulás megtagadásával tud megakadályozni egy környezeti szempontból kedvezőtlen hatású építkezést.

Az önkormányzatok számos feladatukat (városgazdálkodás, távhőszolgáltatás, hulladékgazdálkodás, víziközmű-szolgáltatások, közösségi közlekedés, köztisztaság stb.) kommunális vállalatok útján látják el. A kistelepülésekre nem jellemző, de már kisebb városok is képesek arra, hogy saját vállalatokat alapítsanak. Tulajdonosi-irányítási jogokat gyakorolnak e vállalatok felett, például jóváhagyják az üzleti terveket, kinevezik a vezető tisztségviselőket, s ezen keresztül befolyásolhatják e vállalatok környezeti orientációját. Önkormányzati tulajdonban lehetnek bérlakások, illetve a közösségi intézmények és a közszolgáltatások infrastruktúrája

³⁵ SZILÁGYI János Ede: A magyar víziközmű-szolgáltatók integrációja jogi nézőpontból. *Pro Futuro*, 2014/1, 144–162; PUMP Judit: Jogági gubancok a közérdek érvényesítésében: A tizenkét fejű sárkány, avagy minden egyben? *Közjavak*, 2016/3, 2.

(épületek, berendezések, járművek stb.) is. Az üzemeltetés módjára, az infrastruktúra állagára (például fejlesztések révén) a tulajdonjog gyakorlása révén közvetlen befolyása van az önkormányzatnak. De közvetve az is szolgálhatja a környezetvédelem ügyét, ha környezetvédelmi társadalmi szervezetnek ad használatba helyiséget az önkormányzat.

A tulajdonosi jogok gyakorlásának kereteit részben maga az önkormányzat alapítja meg, ahogy erre már utaltunk. Így, például az önkormányzati földvagyon hasznosításának módját több helyen is (például Miskolcon, ahol jelentős kiterjedésű mezőgazdasági terület van az önkormányzat tulajdonában) saját rendelet szabályozza, s ezekben megjelenik például a hasznosításban tartás szempontja az elgyomosodással szemben. Ennél több környezeti szempontot is érvényesíteni lehet (például a földhasznosítás környezetkímélő módjára) az önkormányzati vagyon hasznosítására irányuló haszonbérleti, vagyonkezelői és koncessziós szerződésekben. Érdekes, hogy ha magukban az önkormányzati vagyonrendeletekben nem is, de a mellékletüket képező vagyongazdálkodási tervekben már szintén megjelennek környezeti szempontok (például a településüzemeltetés során szempont lehet a zöldterületek bővítése, az energiatakarékos közvilágítás, az önkormányzati tulajdonú vizek tisztítása, stb.).

3.7. Egyéb magánjogi eszközök

Gyakran alkalmazott eszköz a szerződés. A már említett (például közszolgáltatási, vagyonhasznosítási) szerződéseken túl ilyenek a több önkormányzat közt (például a hulladékkezelési közszolgáltatás közös megszervezésére) létrejött társulási megállapodások, amelyek tulajdonjogi rendelkezéseket is tartalmaznak. A tulajdonjog gyakorlásához kapcsolódó adásvételi szerződések kevés környezetvédelmi kikötést tartalmaznak a gyakorlatban, de közvetve mégis van környezetvédelmi jelentőségük (például ha közparkoló kialakításához, környezetvédelmi beruházás megvalósításához szerez ingatlant az önkormányzat). A közterület-használati szerződések viszont mindig tartalmaznak releváns kikötést (például hogy a területet tisztán kell tartani, a keletkező hulladékot el kell szállítani) s esetenként kauciót is.

A magánjogi eszközök közt kakuktktojás a birtokvédelem. A birtoklásban (például zajkeltéssel, a levegőbe kibocsátott égéstermékkel) megzavart birtokos a jegyzőtől is védelmet kérhet, ami a bírósági eljárásnál gyorsabban vezet eredményre. Nemcsak a magánjogi eszközök közül lóg ki (a sajátos, hatósági eljárás miatt), hanem a környezetpolitikai eszközök közül is, hiszen a birtokvédelem – bár segíti a helyi közösség békéjének a helyreállítását – nem szolgálja közvetlenül a helyi környezetpolitika megvalósulását.

3.8. Nem jogi eszközök

A nem jogi, illetve jogilag nem szabályozott eszközök is szerephez jutnak esetenként. Gyakori például, hogy a település vezetői közvetítenek a környezethasználók (beruházók) és a helyi lakosok közt (például a polgármester a zajcsökkentés érdekében tárgyal a vendéglátóhelyek üzemeltetőivel; a jegyző közvetít, hogy ne a szabadtéri előadás idején folyjon a szűnyoggyérítés). Egyes településeken a környezetvédelemmel foglalkozó egyesületek és az önkormányzat vezetői egyeztetik az időszerű feladatokat.³⁶ Az önkormányzatok egyéb (például szociális) feladataik ellátása során felvilágosíthatják a lakosokat a lakóházak fűtésének helyes módjáról (hogy ne fűtsenek például műanyag hulladék égetésével). Önkormányzati fórumok, média révén is segíthetik a környezettudatos magatartási minták elterjedését, és akár példát is mutathatnak, saját épületeik, intézményeik, a közterületek üzemeltetése, fenntartása során.

4. ZÁRÓ GONDOLAT

Látható, hogy az önkormányzati környezetvédelmi eszköztár sokféle – jogi és nem jogi – lehetőséget biztosít a környezet védelmére. Azt, hogy melyik eszközt tartják legjobbnak a helyhatóságok, nagymértékben befolyásolják gazdasági, földrajzi adottságaik, lakosaik igényei stb. Például a tulajdonjog gyakorlása kevésbé fontos eszköz, ha az önkormányzatnak nincs jelentős vagyona. A parkolási rend szabályozása és a közparkolók kialakítása nem bír környezetvédelmi jelentőséggel, ha csekély a település gépjárműforgalma. A hátrányos helyzetű térségekben az önkormányzatoknak kevés esélyük van megválogatni, hogy milyen vállalatok telepedjenek le náluk, vagyis a gazdaságfejlesztés és a környezetvédelem nehezen kapcsolható össze...

Úgy látszik egyébként, hogy minél nagyobb egy település, minél összetettebb a helyi településszerkezet, gazdaság és társadalom, annál többféle környezeti konfliktus kialakulására van esély. Emiatt jellemzően a nagyobb, netán ipari múlttal is bíró települések több eszközzel élnek a gyakorlatban a kicsikhez képest. Sok múlik azon is, hogy a polgármester miként viszonyul a környezet védelméhez: kihasznál-e minden lehetőséget, milyen időtávban lehet gondolkodni, össze lehet-e kapcsolni a fenntarthatóság környezeti szempontjait gazdasági, szociális problémák kezelésével?

³⁶ FODOR László: A környezetvédelmi ügyekben való társadalmi részvétel a tudomány és a gyakorlat tükrében (összefoglalás). In Fodor László – Pump Judit (szerk.): *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben. A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2016, 103.

Úgy látjuk, hogy az eszközhasználat, különösen a rendeletalkotás terén sok a bizonytalanság, aminek az az alapvető oka, hogy az önkormányzati és az állami kompetenciák, feladatok viszonya nem egy koherens szempontrendszer, hanem évtizedek toldozgató-foltozgató intézkedései nyomán alakult ki, s formálódik ma is. A magyarországi települési önkormányzatok az utóbbi években szabályozási és hatósági hatásköröket veszítettek el, közszolgáltatásokat és azok ellátásához szükséges vagyont is vett át tőlük az állam. Véleményünk szerint a hatáskörök, feladatok csökkenése a környezetpolitika terén nehezen értékelhető akként, hogy miatta több energia maradhat a helyi közügyekre.³⁷

A környezetvédelem hosszú évek óta egyre csak veszít súlyából Magyarországon, amit jól mutatnak a fenntarthatósági szempontokat figyelmen kívül hagyó gazdaságpolitikai döntések, az igazgatási szervezet leépülése, a szaporodó környezeti problémák. Mindezek az önkormányzatoknál is lecsapódnak. Környezetvédelmi intézkedéseik a mainál erőteljesebben támogató közeget igényelnének (a Belügyminisztériumnak ez a terület túlságosan szakmai, s a Földművelési Minisztériumra mutogat, az FM-nek – illetve a kormányhivatali keretekben működő, környezetvédelmi hatóságoknak – viszont a helyi ügyek túl kicsinek tűnnek, s nincs is rájuk kapacitásuk). Mindemellett komoly probléma, hogy a központi szabályozási, illetve szakpolitikai környezet gyakori változásához nehéz alkalmazkodni (nem csak a jogszabályok követése okoz gondot, különösen a kisebb önkormányzatoknak). Nem lehet hosszú távra tervezni, miközben a környezetpolitikával szemben ez alapvető elvárás lenne.

³⁷ Ezen értelmezési lehetőségére lásd BALÁZS István: Helyi önkormányzatok változóban – a hatásköri generális klauzula vége felé? *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 2017/4, 7–8.

A településméret és típus hatása a helyi környezeti politikára

1. BEVEZETÉS

Tanulmányomban a „településméret”, és a „településtípus” hatását vizsgálom a helyi környezeti politikára.¹ A „településtípus” fogalma elsősorban a szociológiában és a társadalomföldrajzban használatos, alatta az egyes társadalmak településszerkezetének és a települések típusainak a különbségeit értik, azaz a város és a falu mint alapvető településkategóriák elkülönítésére alkalmas, feltételezve azt, hogy a települések között lényeges, nemcsak a funkciókhoz köthető különbségek érvényesülnek. Az igazgatási és jogi irodalomban, valamint a jogszabályokban a „település jogállása” kifejezést használják, e tanulmányban is ezt a fogalmat alkalmazom.

A „településméretnek” részben a települések jogállására van hatása, de ez a hatás nem determinisztikus, hisz a magyarországi gyakorlatban egészen alacsony lakosságú települések is kaptak városi rangot, miközben viszonylag jelentős népességszám mellett is találunk községeket és nagyközségeket. Ugyanakkor a települések lakosság száma az önkormányzati hivatalok jogállását befolyásolja, elsősorban a közös fenntartású hivatalok esetében, ebben az értelemben a „településméretnek” nemcsak a település jogállására, hanem az önkormányzati hivatal (és a polgármesteri hivatal) jogállására is van hatása.

A települések és az önkormányzati hivatalok jogállása lényeges hatást gyakorol a helyi politikára, benne a helyi környezeti politikára is, hisz egy nagyobb településnek több szakember áll a rendelkezésére a helyi (környezet)politika alakítására. A helyi politikát számos tényező befolyásolja, ezért a tanulmányban a döntéshozatali mechanizmust, mint a helyi politika fontos elemét, ugyancsak vizsgálom.

* Prof. dr. Fónai Mihály tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közpolitikai és Alkalmazott Szociológiai Tanszék, fonai.mihaly@law.unideb.hu.

¹ A tanulmány a „Helyi önkormányzati szerepek és eszközök az ökológiai fenntarthatóság megvalósításában” című kutatás keretében és támogatásával készült (NKFI-azonosító: 115530).

2. HELYI POLITIKA ÉS HELYI TÁRSADALOM

A helyi társadalom felfogható egy-egy településen kialakuló mezocsoportként, mely az individuum és a társadalmi egész között a primer csoportokon keresztül érdekeket, értékeket, ideológiákat közvetít, tradíciókat őriz, és az autochton strukturalódás lehetőségét nyújtja.² A helyi társadalom közvetítő mechanizmusokkal és csatornákkal bír, integrálja az egyéneket – a családtól a település közösségéig. Témám szempontjából különös jelentősége van annak, hogy a helyi társadalom a részvételen, a kooperáción és az integráción keresztül kapcsolja be az egyént, aki számára ezek a dimenziók az elégedettség, a kötődés és a perspektíva lehetőségét nyújthatják.³

A helyi politika, és a helyi hatalom kérdése szorosan összefügg a helyi társadalom és a helyi önkormányzatiság problémakörével; a politikatudomány, a regionalitással foglalkozó kutatások és a közigazgatás-tudomány egyaránt foglalkoznak e kérdésekkel, ezért számos megközelítése, értelmezése és elemzési dimenziója van.⁴ A szakirodalomban elfogadott, hogy a helyi önkormányzatok a helyi hatalom meghatározó szereplői, e hatalmukat a kormányzati hatalomhoz képest kialakult autonómia és annak mértéke jellemzi. A helyi önkormányzatok hatalmi potenciálját a helyi jogszabályalkotás, az igazgatási szervezet, valamint a helyi adók és díjak kiszabásának lehetősége jelenti.⁵ A helyi politika egyik modelljében a közösség alapú helyi önkormányzatok honorácior típusú helyi politikusai a meghatározóak, érvényesítve a klientizmust (honorácior típusú politikuson értve azokat a politikusokat, akik nem „hivatásszerűen” politizálnak, a „közösségükért élnek”, kiválasztásukban pedig nagy szerepe van a személyes adottságoknak). A pártosodott önkormányzatok intézményesedett érdekkifejeződési mechanizmusában a profesz-

² BÓHM Antal: *Az ezredvég magyar társadalmá*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003. 193.

³ Az elemzésben támaszkodtam: FÓNAI Mihály: Empirikus szociológiai felmérések a területi közszolgáltatások témakörében. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Különutak: közfeladatok megoldásai*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest, 2014, 309–329.

⁴ A helyi politika, helyi társadalom, helyi önkormányzatiság témakörében a hazai szakirodalomban: BÓDI Ferenc (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer vidéken*. Agroinform Kiadóház, Budapest, 2001; BÓDI Ferenc (szerk.): *A helyi szociális ellátórendszer*. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2008; HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Aréna és otthon*. Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány, Budapest, 1996; HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. KSKZ ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007; KÁKAI László: *Önkormányzunk értékek, de nélkülületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Századvég Kiadó, Budapest, 2004; PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1999; PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008; SÜLI-ZAKAR István (szerk.): *A terület- és településfejlesztés alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2003; SZEGVÁRI Péter: *Helyi politika – helyi érdekek*. In Kéri László (szerk.): *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2001.

⁵ SZEGVÁRI: i. m.

szionális politikusok jelentősége nagyobb, melyek a pártokkal együtt az „integrációs modell” működtetésében érdekeltek, így ezekben az önkormányzatokban (és településeken) nagyobb lesz a pártpolitika, az országos politika hatása.⁶ A helyi politika és a helyi hatalom egyéb szereplői között a kiemelkedő személyektől a civileken át az egyéb szervezetekig, köztük a szakszervezetekig és a pártokig sok szereplőt találunk – az érdekérvényesítésnek is jelentősen eltérő formái, eszközei és módjai alakultak ki.⁷ Látható, hogy a helyi hatalomnak a közhatalommal rendelkező szervezetek és intézmények körére való leszűkítése nem jellemző a szakirodalomra. Európában a helyi hatalom empirikus kutatásai a helyi hatalomgyakorlás előfeltételeire, a helyi autonómiára és annak a hiányára koncentráltak, a helyi hatalmat a központihoz való viszonyában strukturáltak vélték, ebben a megközelítésben például a lokalitásra épülő önkormányzati rendszer sajátos ütközőzóna a társadalom és a központi kormányzat között.⁸ Az amerikai helyi közösségre vonatkozó kutatások arra a kérdésre, hogy ki kormányoz, kik a helyi döntéshozók, alapvetően két jellegzetes választ adtak: az elitista és a pluralista választ. A rekrutációs vizsgálatokon alapuló elitkutatások arra az eredményre jutottak, hogy a hivatalos, formális (helyi, önkormányzati) elit egyáltalán nem a legerősebb, legbefolyásosabb hatalmi szereplő, azokat inkább a gazdasági szektorban kell keresni, akiknek a személyes befolyásrendszere mögött bonyolult szervezeti összefonódás figyelhető meg. A pluralizált helyi hatalom megközelítése a koordinációt emeli ki, mint ami fontos formája és feltétele a demokratikus döntéshozatalnak.⁹

A helyi társadalom és a helyi politika működésével szorosan összefügg a társadalmi részvétel kérdése.¹⁰ E kérdéskör a „részvételi demokrácia” keretein belül tárgyalható, mely biztosítja az állampolgároknak a javaslattevési, informálási és informálódási jogot, a vitatkozás jogát és a döntési jogot. Ez utóbbinak a szakirodalomban kétféle módját különböztetik meg: a *közös meghatározású részvételi demokráciát*, mely a szakértő állami és a nem szakértő állampolgárok együttműködésén alapul, és közös döntéshozatal jellemzi. A döntési részvétel másik módja az *önmeghatározású részvételi demokrácia*, melyet a döntéshozatalban az állampolgárok teljes autonómiája jellemez.¹¹ Társadalmi részvételről kétféle dimenzió men-

⁶ SZEGVÁRI: i. m.

⁷ KÁKAI: i. m.

⁸ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008, 91.

⁹ PÁLNÉ KOVÁCS: i. m., 92–93.

¹⁰ A kérdés szakirodalmát összefoglalóan elemzi REISINGER Adrienn: Részvételi demokrácia és társadalmi részvétel – elméleti megközelítések. *Civil Szemle* 2009/4. 5–23., valamint JÁVOR Benedek – BEKE Zsolt Frigyes: Résztvevők és apatikusak. Adalékok a társadalmi részvétel helyzetéhez Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 2013/4, 59–89.

^E problémával foglalkozik KERÉKES Sándor – MARJAINÉ SZERÉNYI Zsuzsanna: *Helyi környezetpolitika*. NKE, Budapest, 2015.

¹¹ REISINGER: i. m., 9.

tén lehet beszélni: az egyik az állampolgárok politikai szerepvállalása (választásokon és a pártok munkájában), a másik közösségi cselekményeken keresztül történő részvétel. A közösségi részvétel alapvetően civil részvétel, ami lehet informálódó és tanácsadói, továbbá a döntésekben, illetve a megvalósításban való részvétel.¹² A közösségi részvételt illetően a szakirodalomban az Arnstein-féle „közösségi részvétel létráját” veszik figyelembe, mint ami kifejezi a részvétel hiányát, a részleges részvételt és az „állampolgári erőt”. Ehhez hasonló az állampolgári/társadalmi részvétel ötszintű modellje (informálás, konzultáció, bevonás, együttműködés, felhatalmazás).¹³ Gyakran elhangzó érv a társadalmi részvétel technikáinak alkalmazása ellen, hogy az önkormányzati és az állami szereplők nem tartják kompetensnek az embereket és a civil/nonprofit szervezeteket, holott a helyi közösségeket, a helyi viszonyokat ők ismerik a legjobban, épp ezért hatékony a részvételen alapuló döntéshozatal. A részvételiség technikai széles körűek, a közmeghallgatás, lakossági fórum, népszavazás, állampolgári tanács, konszenzuskonferencia, fókuszcsoporthoz, és a tárgyalásos/vitázó közvélemény-kutatás tartozik ide.¹⁴

A helyi politika működésére ható folyamatokat, jelenségeket és a helyi politika szereplőit, típusait és törésvonalait elemzi Tamás Veronika.¹⁵ Témám szempontjából a helyi politikai döntéseket alakító tényezőkre és szereplőkre koncentrálok. A „helyi politika” a szakirodalomban a területi önkormányzatok politikai viszonyait jelenti; mindazt, ami nem országos, az „helyi”, ennek szűkített értelmezése, amikor a települési önkormányzatok jelentik a helyi politikai színteret. A „helyi politika” fogalma ugyanakkor magában foglalja nemcsak az „önkormányzatot”, hanem az intézményes szereplőkön túl, a helyi politikai folyamatokba bekapcsolódó más szereplőket is.¹⁶ A helyi politikára ható különböző szereplők, elsősorban az állampolgárok és az önkormányzat viszonyában, megkülönböztethetők a „zárt” és „nyitott” önkormányzatok. Előbbiek a törvény előírta kereteken túl az állampolgári részvétel minimalizálására és kiszorítására törekuszenek, míg a nyitott önkormányzatok fogadják az állampolgári kezdeményezéseket, ők maguk szerveznek fórumokat azok számára.¹⁷ A helyi politikában az országoshoz képest egyébként is nagyobb mozgáster jut a lakosságnak és a civil szervezeteknek.

A helyi politika fontos része a döntéshozatali folyamat, az, hogy a döntéseket kik tudják befolyásolni. Ebben a kontextusban Tamás Veronika a polgármesterek és a többségi párt (képviselőinek) a dominanciáját tapasztalta empirikus kutatása során,

¹² REISINGER: i. m., 12.

¹³ REISINGER: i. m., 13–14.

¹⁴ REISINGER: i. m., 17.; KERÉKES-MARJAINÉ SZERÉNYI i. m., 149–153, 157–162.

¹⁵ TAMÁS Veronika: *Politikai élet a helyi önkormányzatokban. A helyi politika szereplői, mozgásterük és kapcsolataik a helyi politikai rendszerben.* MTA TK, Budapest, 2014.

¹⁶ TAMÁS: i. m., 11.

¹⁷ TAMÁS: i. m., 27.

az érdekcsoportok sokkal kisebb hatást tudnak gyakorolni a döntésekre.¹⁸ Ezt erősíti meg a civil szervezetek befolyására vonatkozó kutatási eredmények is, hisz miközben az önkormányzatok egy része a civil szférát partnernek tekinti, más részük „saját” civil szektort kísérel meg létrehozni, például közalapítványokon keresztül. A civil szervezetek számára az érdekvégyesítés hagyományos csatornáit állnak rendelkezésre, így az informális lobbizás, az érdekkijárási, a tiltakozások különböző formái, és a részvétel a lakossági fórumokon, közmeghallgatásokon.¹⁹

Az állampolgári közvetlen részvétel legfőbb sajátossága az országoshoz képest, hogy súlya a helyi politikában nagyobb és közvetlenebb, mint az országosban. A közvetlen részvétel egyik eszköze a helyi népszavazás, melyek a településszerkezetéről, a beruházásokról, a környezetvédelemről, a szociális kérdésekről, valamint politikai-szimbolikus ügyekről szólnak és szólnak. Tamás Veronika az 1991 és 2009 között lefolytatott helyi népszavazások alapján egy jelentős tematikai változást tapasztalt, a településszerkezeti kérdések háttérbe szorulása, a beruházásokra vonatkozó szavazások állandósuló száma mellett a környezetvédelmi helyi népszavazások jelentős növekedése figyelhető meg, a kilencvenes években 7, a kétezres években már 26 népszavazás volt környezetvédelmi kérdésekről.²⁰

A helyi népszavazások kezdeményezőinek a köre a helyi döntéseket alakító aktorok érdekvégyesítő súlyát is jól mutatja, 2007 és 2009 között a helyi önkormányzatok 23, a lakosság 22, a civil szervezetek 8 népszavazást kezdeményeztek.²¹

Ugyanakkor az önkormányzati döntéshozatali folyamatok módozatait és szereplőit kevés hasonló kutatás érintette.²² Zsebéné szerint az 5000 fő alatti településeken a helyi közvélemény-kutatás, a propaganda és marketing, a vitafórum (esetenként) jellemző, a társadalmi egyeztetés nem tervezett, ad hoc jellegű, a pályázatokban való részvétel pedig önkormányzati kezdeményezésű. Az 5000 fő feletti településeken mind a hat módozata jelen van a helyi társadalom bekapcsolásának az önkormányzati döntéshozatalba.²³ A helyi társadalom bevonásának a döntéshozatalai

¹⁸ TAMÁS: i. m., 72.

¹⁹ TAMÁS: i. m., 125–126.

²⁰ TAMÁS: i. m., 148.

²¹ TAMÁS: i. m., 158.

²² ZSEBÉNÉ DOBÓ Marianna: *Döntéshozatali folyamatok és dimenziók a települési önkormányzatoknál*. PhD-értekezés. Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 2012; NAGY Zsolt: *Önkormányzatokra irányuló jogszociológiai vizsgálatok Magyarországon. Jogelméleti Szemle*, 2017/4. 74–102; FÓNAI Mihály–PÉNZES Ferenc: *Opportunities of Local Governments in Local Environmental Policy*. In Szigyártó Irma-Lidia – Szikszai Attila (eds.): *XIII. Kárpát-medencei Környezettudományi Konferencia*. Kolozsvár: Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem Kolozsvári Kar, Kolozsvár, 2017, 294–304; FÓNAI Mihály – PÉNZES Ferenc: *Önkormányzatok és helyi környezeti politika – egy empirikus kutatás eredményei*. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó Debrecen University Press, Debrecen, 2017, 73–90.

²³ ZSEBÉNÉ DOBÓ: i. m., 44.

folyamatba ugyanakkor komoly korlátai is vannak, idesorolható az önkormányzatok „bezárkózása” (előterjesztések, bizottsági anyagok, jegyzőkönyvek megtekintésének az akadályozása), például a zárt ülések elrendelésével, a nyilvánosság korlátozásával – ezekben az esetekben a legfontosabb kérdés, hogy fennállnak-e a zárt ülés elrendelésének a feltételei.²⁴

A helyi döntéshozatali folyamatot jól jellemzik a bevont szereplők és szerepeik, azaz hogy *ki* vesz részt és *milyen szerepben* a településirányításban, milyen a szereplők viszonya, és jönnek-e létre hálózatok a döntéshozatal során. Ugyanilyen fontosak a szereplők döntéshozatali technikai és módszerei a szakpolitikákban. A döntési folyamatokra a szereplők közvetlen vagy közvetett módon hathatnak, ennek megfelelően a belső szereplők a polgármester, a képviselők, a bizottsági elnökök és tagok, a jegyző, a köztisztviselők, a pártok és frakcióik, míg a külső szereplők a civil szervezete, az állampolgárok és egyéb csoportok.²⁵

Az önkormányzati döntéshozatali folyamatokban megjelenő szereplők három szereptípus köré koncentrálnak. Az első csoportra a rendszeres konzultáció jellemző a döntéshozatal hagyományosnak tekintett szereplői között. Külső szereplők – elsősorban a pártok, illetve a civil szervezetek – az informális egyeztetésben vannak jelen, a pártok megjelenése a frakcióikon keresztül lehetséges. A másik csoportban gyakori a koalícióra való törekvés, a belső szereplők leginkább a hatékonyság szemléletével közelítenek a problémához, amelynek megoldásához szükség van a „partnerekre”. A harmadik esetben a kompromisszumra való törekvés a döntéshozatali folyamat kezdetén jelent meg, a külső szereplők közül a civil szervezetek lehetősége a folyamat többi részében korlátozott volt. A külső szereplők közül a pártok döntésbefolyásolási képessége vált erőssé, informális módszerek segítik a kompromisszum létrehozatalát.²⁶

3. HELYI KÖRNYEZETPOLITIKA

A helyi környezetpolitika kapcsán felmerülő alapkérdések azzal kapcsolatosak, hogy mi a „helyi” és mi a „környezetpolitika”.²⁷ A „helyi” meghatározásához Pump a „helyi közügy” fogalmából indul ki, melyet ugyancsak összetettnek tart, mint amit például több törvény is körüljár és szabályoz (helyi önkormányzatokról, a környezetvédelemről, az önkormányzati jogalkotás terjedelmével foglalkozó döntésekről). „Helyin” érti a helyi döntéshozatalt, amikor például egy döntést helyben

²⁴ ZSEBÉNÉ DOBÓ: i. m., 56–60.

²⁵ ZSEBÉNÉ DOBÓ: i. m., 83–86.

²⁶ ZSEBÉNÉ DOBÓ: i. m., 106–107.

²⁷ PUMP Judit: Helyi környezetpolitika – Göröngyök az úton. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó Debrecen University Press, Debrecen, 2017, 29–53.

hoznak meg a környezetről, ami ebben az esetben a helyi környezetpolitikát is jelenti.²⁸ A helyi környezetpolitikán a szerző azt a politikát érti, mely meghatározza, befolyásolja a helyi önkormányzat közigazgatási területén belül az ott élők, illetve a gazdasági szereplők tevékenységét, a környezet állapotát.²⁹ Mindemellett a helyi környezetpolitikának egyensúlyt kell teremtenie a környezeti teherviselők és a környezeti terhelők között.³⁰

A települési önkormányzatok felelőssége a települések mindennapi működtetése és annak fenntarthatósága miatt is fontos. Ebben nagy szerepet játszik a „mindennapi demokrácia”, ami az önkormányzatok esetében participáción alapuló döntéshozatalt jelent, szoros kapcsolatban a szubszidiaritással. Ennek természetes velejárója a civil szféra bevonása az előkészítésbe és a döntéshozatalba, a végrehajtásba és a visszacsatolásos ellenőrzési folyamatokba.³¹

Ugyanakkor a helyi környezetpolitikára és a környezetvédelem helyi szintű szabályozására az jellemző, hogy az „szürke zóna”, alig vizsgálja a jogtudomány.³² Más szerzők is hasonló megállapításra jutnak, részint a települési önkormányzatoknak a környezetvédelemben betöltött szerepét illetően, mely jogtudományi nézőpontból nincs feltárva, illetve azt illetően, hogy az önkormányzatok helyi környezetvédelmi stratégiái a tudatos, holisztikus szemlélet híján vannak.³³ Mindez olyan körülmények között, amikor az önkormányzatok egy része a helyi közösség számára fontos kérdésként kezeli a környezetvédelmet, még ha nem is a maga komplexitásában.³⁴ A helyi önkormányzatok jogi, politikai mozgástere a fenntarthatóság szempontjából nem közelíti meg az „ideális” mértéket, amit a centralizáció és a csökkenő autonómia is magyaráz, hisz az államigazgatási jogkörök a kormányhivatalokhoz kerültek.³⁵

²⁸ PUMP i. m., 32–33.

²⁹ PUMP i. m., 33.

³⁰ PUMP: i. m., 35.

³¹ BÁNDI Gyula: Fenntarthatóság, reziliencia, önkormányzatok. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó Debrecen University Press, Debrecen, 2017, 7–28.

³² FODOR László: A környezetvédelmi szabályozás helyi szintjei. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó Debrecen University Press, Debrecen, 2017, 55–71.

³³ BÁNYAI Orsolya: Helyi stratégiák és környezetvédelem. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó Debrecen University Press, Debrecen, 2017, 91–108.

³⁴ A helyi környezeti politikai feladatok, illetve azok ellátása során a helyi döntések, a szabályozás és a hatósági munka kapcsolatát több tanulmány is érinti e kötetben, Bányai Orsolya, Barta Attila, Fodor László és Pénez Ferenc foglalkozik e kérdés különböző aspektusaival.

³⁵ FODOR: i. m., 55–56.

A témával összefüggő kevés hazai empirikus kutatás egyike a települési önkormányzatok környezetvédelmi orientáltságát, környezeti attitűdjét vizsgálja.³⁶ Az elmúlt időszak vonatkozó szabályozásának, céljainak és működésének az elemzését követően a szerző az empirikus kutatás módszertanát és eredményeit mutatja be és elemzi. A kutatás a másodlagos szakirodalmi feldolgozás és a TeIR adatbázis mellett saját gyűjtésű empirikus adatokra alapozott. 2012. április és május hónapokban az összes hazai önkormányzatot megkeresték egy online, önkitöltős kérdőívvel. Az adatbázis tisztítása, például a duplikációk és a beazonosíthatatlan kérdőívek kiszűrése után 272 kérdőívet dolgoztak fel és értékelték, ami az összes települési önkormányzat 9%-a.

Az önkormányzatok fontosabb feladatsoportjainak a rangsorolása (első, második és harmadik helyen) alapján a települések az oktatási és a szociális feladatokat emelték ki (2012-ben). A válaszadók mindösszesen 1,5%-a jelölte meg első helyen, alig 4%-a második helyen, valamint 7%-a harmadik helyen a környezet védelmével kapcsolatos feladatokat, ami jól mutatja, hogy az ellátandó feladatok között a környezettel, a környezetvédelemmel kapcsolatosak súlya kicsi (a rangsorolt megjelölések és a településnagyság között nem érvényesült összefüggés).³⁷ A válaszoló települések 9%-a nem rendelkezett környezetvédelmi programmal, e csoport több mint fele 1000 és 5000 fő közötti település.

A környezetvédelemmel kapcsolatos tevékenységek, feladatok között az önkormányzatok 26%-a a szennyvízkezelést, 23,5%-a a köztisztaságot jelölte meg első helyen. Az öt második legfontosabb helyen 13% és 17% közötti aránnyal a következő feladatok állnak: csapadékvíz-elvezetés, köztisztaság, a hulladékgazdálkodás megszervezése, zöldfelületek, parkok, szabadidős terek javítása, szennyvízkezelés.³⁸ A helyi környezeti politikát jelentős mértékben alakíthatja, hogy az önkormányzatok leginkább „javítandónak” látják a lakosság környezettudatosságát, magukat inkább tartják környezettudatosnak. Ebből az is következhet, hogy az önkormányzatok sok szempontból fenntartással vannak a lakosság véleményét illetően.³⁹

Az önkormányzatok környezetvédelmi, környezeti „politikájának” az empirikus kutatásai között fontos szólni a „Helyi önkormányzati szerepek és eszközök az ökológiai fenntarthatóság megvalósításában” című projekt keretében folytatott

³⁶ VARJÚ Viktor: A települési önkormányzatok környezetvédelmi orientáltsága. http://www.regscience.hu:8080/jspui/bitstream/11155/156/1/varju_2013_onkorm.pdf (2018. 01. 11.).

³⁷ VARJÚ: i. m., 6.

³⁸ VARJÚ: i. m., 7.

³⁹ Ez a következtetés adódik a kutatási eredményekből, maga a szerző, Varjú ezt nem fogalmazza meg, ugyanakkor utal arra, hogy a természeti környezet fenntarthatósága, a környezetvédelmi tevékenységek háttérbe szorultak.

kérdőíves kutatásunk néhány, korábban már publikált eredményéről mint kutatási előzményről.⁴⁰

A kérdőíves kutatásnak eddig elsősorban azokat az eredményeit dolgoztuk fel, melyek a helyi részvétel szerepére vonatkoztak. Ennek fő vonása, hogy a döntéseket alapvetően a képviselő-testület és az önkormányzatok saját szakemberei készítik elő, a döntéshozatalba kevés egyéb szereplőt vonnak be. A helyi (a környezetvédelemmel összefüggő) önkormányzati döntéshozatali mechanizmusban leginkább a szakmai szervezetek véleményét, tudását veszik figyelembe az önkormányzatok, de például környezetvédelmi beruházások esetében a lakosság véleménye is sokat nyom a latban. Más szereplők hatása viszont csekély, így például a civil szervezeteké, a helyi politikai ellenzéké vagy a médiáé. Maga a participatív modell mint „idea” vonzó az önkormányzatok számára, az ideális döntéshozatalt egy sokszereplős döntésként képzelik el, melytől azonban a tényleges, a jellemző eljárás gyökeresen különbözik, és a döntésekre leginkább maga az önkormányzat mint intézmény és annak munkatársai gyakorolnak meghatározó hatást.⁴¹

4. MÓDSZER ÉS MINTA

Tanulmányomban a „Helyi önkormányzati szerepek és eszközök az ökológiai fenntarthatóság megvalósításában” című kutatás kérdőíves adatfelvétellel végrehajtott adatfelvétel eredményeit elemzem.⁴² A projekt keretében egyébként több módszerrel (interjúk, dokumentumelemzés, terepmunka, kérdőív) vizsgáltuk az önkormányzatok lehetséges helyi környezeti politikáját és annak döntéshozatali mechanizmusát.

A kutatás alapsokaságát 3177 települési önkormányzat jelentette. Többféle mintaválasztási elv közül a kvótás mintaválasztást alkalmaztuk. Ennek oka, hogy ha a különböző jogállású települések közül véletlen mintaválasztással hozunk létre mintát, a nagyobb lélekszámú települések és a budapesti kerületek kisebb számban kerültek volna be a mintába. Emiatt valamennyi megyei várost és budapesti kerü-

⁴⁰ FÓNAI Mihály – PÉNZES Ferenc: Opportunities of Local Governments in Local Environmental Policy. In Szigyártó Irma-Lidia – Szikszai Attila (eds.): *XIII. Kárpát-medencei Környezettudományi Konferencia*. Kolozsvár: Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem Kolozsvári Kar, Kolozsvár, 2017, 294–304.

FÓNAI Mihály – PÉNZES Ferenc: Önkormányzatok és helyi környezeti politika – egy empirikus kutatás eredményei. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó Debrecen University Press, Debrecen, 2017, 73–90.

⁴¹ FÓNAI–PÉNZES: i. m., 32.

⁴² A kutatás célját, kutatási kérdéseit, hipotéziseit és módszereit a következő tanulmány foglalja össze: FODOR László – BARTA Attila – FÓNAI Mihály – BÁNYAI Orsolya: Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései. *Tér és Társadalom*, 2016/3, 19–39.

letet bevontuk a mintába, majd a városok és a községek csoportjából választottunk mintát.

A kérdőívet a korábban, több településen a témáról lefolytatott fókuszcsoportos interjúk tapasztalatai alapján szerkesztettük, azokat a települések leginkább érintett tisztviselői, például a jegyzők, vagy a területtel munkájuk, beosztásuk révén foglalkozó, más munkatársak töltötték ki. A lekérdezésre két hullámban került sor, az alkalmazott módszer call centeres támogatású online kérdőív volt. Ez lehetőséget adott arra, hogy az eredetileg tervezett 300-as minta elemszámát felemeljük, végül 516 település-önkormányzati kérdőív áll rendelkezésünkre (19 fővárosi kerület, 15 megyeszékhely, illetve megyei jogú város, 187 város és 295 község).⁴³

5. EREDMÉNYEK

5.1. A kutatás mintája

A kérdőíves kutatásra 2016 nyarán és őszén került sor. A válaszoló 516 települési önkormányzat településének jogállása 295 község (57,2%), 187 város (36,2%), 15 megyeszékhely, megyei jogú város, (2,9%) és 19 budapesti kerület (3,7%) volt. A mintában a községek és a városok, illetve önkormányzataik alulreprezentáltak.

Az *önkormányzati hivatalok jogállása* alapján a minta megoszlása: helyben működő önálló polgármesteri hivatal 206 (39,9%), közös önkormányzati hivatal székhelye 181 (35,1%), közös önkormányzati hivatal, kirendeltséggel 48 (9,3%), és közös önkormányzati hivatal, székhely más helységben van 81 (15,7%).⁴⁴ A települések jogállását figyelembe vevő kvótaválasztási szempont miatt (a kisebb települések aránya lényegesen alacsonyabb a mintában, míg a budapesti kerületei és a megyei városi önkormányzatok esetében csaknem teljes körű) az önkormányzati hivatalok jogállása alapján is az önálló és székhely önkormányzati hivattal rendelkező települések felülreprezentáltak a mintában. A települések és az önkormányzati hivatalok közötti összefüggést az 1. táblázat mutatja.

⁴³ FÓNAI Mihály – PÉNZES Ferenc: Önkormányzatok és helyi környezeti politika – egy empirikus kutatás eredményei. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó Debrecen University Press, Debrecen, 2017, 73–90.

⁴⁴ A helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX törvény 85. § (1) alapján, valamint: *Magyarország közigazgatási helységnévkönyve 2016*, KSH, Budapest.

1. táblázat. A települések megoszlása az önkormányzati hivatal jogállása szerint

	Önálló polgármesteri hivatal helyben	Közös önkormányzati hivatal, székhely	Közös önkormányzati hivatal, kirendeltség	Közös önkormányzati hivatal, székhely más helységben	
Fővárosi kerület	100,0				100,0
Megyeszékhely, megyei jogú város	86,7	13,3			100,0
Egyéb város	58,9	41,2			100,0
Község	21,7	34,6	16,3	27,5	100,0
Összesen	206	181	48	81	516

Forrás: „Helyi önkormányzati szerepek és eszközök az ökológiai fenntarthatóság megvalósításában” című projekt keretében folytatott kérdőíves kutatás⁴⁵

A települések jogállása és az önkormányzati hivatalok jogállása közötti összefüggés szignifikáns, a városoknak önálló polgármesteri hivatala van, illetve közös hivatalszékhelyei. A községek esetében mind a négy típus előfordul.

5.2. A környezetvédelemmel összefüggő feladatok ellátása

A környezetvédelemmel kapcsolatos feladatok ellátását a települések és az önkormányzati hivatalok jogállása alapján vizsgáltuk (2. és 3. táblázat).

2. táblázat. Hogyan látja el az önkormányzat a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatokat, a település jogállása szerint (% ,többet is választhat)

	Van ilyen önálló szervezeti egysége	Nincs ilyen szervezeti egysége, a feladatokat szétosztják	Egy személy felel ezekért a feladatokért	A képviselők közül tanácsnok látja el a feladatot
Fővárosi kerület	42,1	36,8	10,5	15,8
Megyeszékhely	13,3	66,7	20,0	0,0
Város	5,3	50,8	43,3	1,1
Község	3,4	44,4	45,1	3,4
Teljes minta	5,8	47,1	42,4	2,9
Szignifikancia	p = 0,000	p = 0,002	p = 0,000	p = 0,000

⁴⁵ Mivel a tanulmányban a kérdőíves kutatás eredményeit elemzem, az összes adat forrása maga a kutatási projekt, így a további táblázatok és ábrák esetén nem tüntetem fel.

A környezetvédelemmel kapcsolatos önálló szervezeti egysége elsősorban a fővárosi kerületeknek van, a megyeszékhelyek (illetve megyei jogú városok), valamint a városok szétosztják a feladatokat. A városok és a községek sok szempontból hasonlóan járnak el, a feladatok szétosztása mellett egy személy foglalkozik a környezettel összefüggő ügyekkel. A települések mérete és jogállása alapvetően meghatározza, hogy milyen szervezeti struktúrában, hányan és valószínűleg milyen szakmai felkészültséggel foglalkoznak a környezetvédelmi feladatokkal. A teljes minta megoszlása azt mutatja, hogy a jellemző megoldás a feladatok szétosztása és az, hogy egy személyhez rendelik a feladatokat. A teljes minta válaszainak a megoszlása jelentősen eltér a nagyobb települések megoldásaitól, ami a települések tényleges számával, illetve a minta összetételével függ össze (ez más kérdések esetében is jellemző).

3. táblázat. *Hogyan látja el az önkormányzat a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatokat, az önkormányzati hivatal jogállása szerint (% ,többet is választhat)*

	<i>Van ilyen önálló szervezeti egysége</i>	<i>Nincs ilyen szervezeti egysége, a feladatokat szétosztják</i>	<i>Egy személy felel ezekért a feladatokért</i>	<i>A képviselők közül tanácsnok látja el a feladatot</i>
Önálló polgármesteri hivatal helyben	10,2	51,0	39,3	2,4
Közös önkormányzati hivatal, székhely	1,7	51,4	42,0	2,2
Közös önkormányzati hivatal, kirendeltség	2,1	27,1	54,2	4,2
Közös önkormányzati hivatal, székhely más helységben	6,2	39,5	44,4	4,9
Teljes minta	5,8	47,1	42,4	2,9
Szignifikancia	p = 0,002	p = 0,011	p = 0,040	ns.

Ha a válaszokat az önkormányzati/polgármesteri hivatalok jogállása alapján elemezzük, az tűnik ki, hogy önmagában a helyben működő hivatal meglétéből nem következik, hogy a környezetvédelmi ügyeknek önálló szervezeti egysége van, az önálló hivatal és a közös hivatali székhely esetében is jellemző a feladatok szétosztása, és bár igen jellemző, hogy egy személy felel a feladatokért, az leginkább a közös hivatalok kirendeltsége esetében fordul elő. Végző soron a település jogállása és lakosságának a száma, ami a közös önkormányzati hivatal létrehozását befolyásolja, együttesen hatnak a környezetvédelmi feladatok szervezeti megoldásának a módjára. A környezetvédelmi feladatok ellátását befolyásolja, hogy van-e a településnek, hivatalnak környezetvédelmi szakbizottsága (4. és 5. táblázat).

4. táblázat. Van-e az önkormányzatnak környezetvédelmi szakbizottsága, a település jogállása szerint (%)

	<i>Van</i>	<i>Nincs, másik bizottság látja el a feladatot</i>	<i>Nincs, ad hoc látják el az ilyen feladatokat</i>	<i>Válaszhiány</i>
Fővárosi kerület	63,2	21,1	0,0	15,8
Megyeszékhely	26,7	66,7	0,0	6,7
Város	11,2	46,0	41,7	1,1
Község	2,1	13,8	79,7	4,5
Teljes minta	8,4	27,4	60,5	3,7

p = 0,000

Az összes (válaszoló) települést figyelembe véve, a települések kevesebb mint egytizedében működik környezetvédelmi szakbizottság, legjellemzőbb, hogy az ilyen feladatokat ad hoc látják el. A települések között jogállásuk alapján szignifikáns különbségek érvényesülnek, a fővárosi kerületek többségében van ilyen szakbizottság. Meglepő, de még a megyeszékhelyeknek is csak valamivel több mint az egynegyedében található ilyen bizottság. A megyeszékhelyek és a városok esetében a legjellemzőbb, hogy ezeket a feladatokat másik bizottság látja el. A községek esetében pedig meghatározó az ad hoc feladatellátás.

5. táblázat. Van-e az önkormányzatnak környezetvédelmi szakbizottsága, az önkormányzati hivatal jogállása szerint (%)

	<i>Van</i>	<i>Nincs, másik bizottság látja el a feladatot</i>	<i>Nincs, ad hoc látják el az ilyen feladatokat</i>	<i>Válaszhiány</i>
Önálló polgármesteri hivatal helyben	17,0	40,8	40,8	1,5
Közös önkormányzati hivatal, székhely	4,5	24,7	66,9	3,9
Közös önkormányzati hivatal, kirendeltség	0,0	8,5	78,7	12,8
Közös önkormányzati hivatal, székhely más helységben	0,0	10,0	86,3	3,8
Teljes minta	8,4	27,4	60,5	3,7

p = 0,000

Az önkormányzati/polgármesteri hivatalok jogállása alapján is szignifikáns eltérések tapasztalhatók, ám még az önálló hivatalokkal bíró településeken is az a legjellemzőbb, hogy a feladatokat szétosztják, vagy ad hoc módon látják el. E két megoldás akkor a gyakori, ha a településen közös önkormányzati hivatal kirendeltsége működik, vagy a székhely más településen van. Ez azt erősíti meg, hogy a település

jogállása és mérete „természetes” hatást gyakorol a lehetőségekre, beleértve a szervezeti lehetőségeket is, például a potenciálisan rendelkezésre álló szakembereket illetően. A saját (belső) szervezeti megoldások és a „rendelkezésre álló” szakemberek mellett fontos, hogy az önkormányzatok milyen kapcsolatokat tartanak fenn más hatóságokkal, milyen külső szolgáltatásokat vesznek igénybe (6. és 7. táblázat).

6. táblázat. *Van-e együttműködés a hatósági feladatok ellátása terén a területi környezetvédelmi hatósággal és a nemzeti park igazgatóságával, a település jogállása szerint (az igen válaszok, %).*

	<i>Területi környezetvédelmi hatósággal</i>	<i>Nemzeti park igazgatóságával</i>
Fővárosi kerület	57,9	31,6
Megyeszékhely	80,0	40,0
Város	58,2	47,6
Község	43,1	35,3
Teljes minta	50,2	39,8
Szignifikancia	p = 0,000	p = 0,007

A területi környezetvédelmi hatósággal intenzívebb a kapcsolat, mint a nemzeti parkok igazgatóságaival. A más területeken csaknem lineáris eltérések e kapcsolatokban kevésbé érvényesülnek, legaktívabbak a megyeszékhelyek, ezt „követően” azonban már megfigyelhető a „települési lejtő” hatása.⁴⁶ A nemzeti parkok igazgatóságaival való együttműködést azonban valószínűleg az is alakítja, hogy hol található a település, és milyen tényleges kapcsolata van, van-e kapcsolata a nemzeti parkokkal.

7. táblázat. *Van-e együttműködés a hatósági feladatok ellátása terén a területi környezetvédelmi hatósággal és a nemzeti park igazgatóságával, az önkormányzati hivatal jogállása szerint (az igen válaszok, %).*

	<i>Területi környezetvédelmi hatósággal</i>	<i>Nemzeti park igazgatóságával</i>
Önálló polgármesteri hivatal helyben	58,7	42,9
Közös önkormányzati hivatal, székhely	45,5	40,8
Közös önkormányzati hivatal, kirendeltség	40,4	28,3
Közös önkormányzati hivatal, székhely más helységben	44,2	36,3
Teljes minta	50,2	39,8
Szignifikancia	p = 0,003	p = 0,095

⁴⁶ A települési lejtő fogalmához, többek között KOVÁCS Katalin – VÁRADI Mónika (szerk.): *Hátországban vidéken*. Argumentum Kiadó, Budapest, 2013, BALÁZS Éva: Az iskolai tudás egyes összetevői – települési különbségek. *Iskolakultúra*, 2000/8, 34–48.

Ugyanezt a kérdést az önkormányzati hivatalok jogállása szempontjából vizsgálva, az tűnik fel, hogy a környezetvédelmi hatóságokkal való együttműködést az önkormányzati/polgármesteri hivatal jogállása elsősorban akkor alakítja, ha a településnek helyben működő, önálló hivatala van – ekkor aktívabbak –, egyébként a különbségek kisebbek – hasonló a helyzet a nemzeti parkok esetében is. Az önkormányzatok, ahogy arra utaltam, részben a település jogállása, részben mérete, az önkormányzati/polgármesteri hivatal jogállása miatt, eltérő módon szervezik meg a környezetvédelmi feladatok ellátását, ami a rendelkezésükre álló szakemberek számától is függ. Észszerű, hogy olyan, szakismeretet igénylő feladatok esetén, amihez nincsenek szakemberei, külső szervezettől vegyenek igénybe szolgáltatásokat (8. és 9. táblázat).

8. táblázat. Az önkormányzat milyen szakismeretet igénylő, környezetvédelmi szolgáltatást vett igénybe külső szervezettől, a település jogállása szerint (többet is választhat) (%)

	Fővárosi kerület	Megyei jogú város	Egyéb város	Község	Összesen
Tanulmány készítést ($p = 0,000$)	68,4	80,0	64,2	41,0	51,6
Tervezési szolgáltatást ($p = 0,051$)	47,4	46,7	42,8	30,2	35,9
Tanácsadást ns.	52,8	46,7	29,4	32,5	32,6
Pályázatírást ($p = 0,050$)	21,1	20,0	39,6	26,1	30,6
Kármentesítést $p = 0,000$)	5,3	40,0	13,9	5,1	9,3
Oktatást ($p = 0,000$)	15,8	40,0	8,6	5,1	7,8

Az önkormányzatok leginkább tanulmányok elkészítésére kérnek fel szakembereket, és jelentős még a tervezési szolgáltatás, a tanácsadás és a pályázatírás is. Ezeknek a szolgáltatásoknak a sorrendjében csaknem lineáris különbségek érvényesülnek, azaz a nagyobb települések, a városok inkább veszik ezeket igénybe. Ha a települések profilját akarjuk megrajzolni, az tűnik ki, hogy a fővárosi kerületek tanulmányírást és tanácsadást vesznek igénybe. A megyeszékhelyek tanulmányírást, kármentesítést és oktatást, az egyéb városok tanulmányírást, tervezési szolgáltatást és pályázatírást, míg a községek a tanulmánykészítésen túl tanácsadást, de viszonylag szerényebb mértékben, mint a városok (ezt az erőforrásaik is magyarázzák).

9. táblázat. Az önkormányzat milyen, szakismeretet igénylő, környezetvédelmi szolgáltatást vett igénybe külső szervezettől, az önkormányzati hivatal jogállása szerint (többet is választhat) (%)

	Önálló polgármesteri hivatal helyben	Közös önkormányzati hivatal, székhely	Közös önkormányzati hivatal, kirendeltség	Közös önkormányzati hivatal, székhely más helységben	Teljes minta
Tanulmánykészítést (p = 0,000)	62,6	48,6	45,8	33,3	51,6
Tervezési szolgáltatást (p = 0,031)	43,2	30,9	31,3	30,9	35,9
Tanácsadást ns.	35,4	32,6	25,0	29,6	32,6
Pályázatírást (p = 0,011)	32,0	37,0	18,8	19,8	30,6
Kármentesítést (p = 0,029)	13,1	8,3	2,1	6,2	9,3
Oktatást (p = 0,031)	10,7	7,7	0,0	4,9	7,8

Az önkormányzati hivatalok jogállása is csaknem lineáris hatást gyakorol a szolgáltatások igénybevételére. Legtöbb szolgáltatást az önálló polgármesteri hivatalok vesznek, és viszonylag aktívak e területen a közös önkormányzati hivatalok székhelyei. Mindenesetre a település és önkormányzatának jogállása ellentmondásos hatást gyakorol a külső környezetvédelmi szolgáltatások igénybevételére, ami a települések közötti egyenlőtlenségeket is újratermelheti. Épp azok a települések és önkormányzataik fordulnak külső szakemberekhez, vesznek szolgáltatásokat, akik a méretükből eredően több saját szakemberrel rendelkeznek, így vélhetően ők maguk is több feladatot tudnának megoldani. Ugyanakkor az is igaz, hogy a nagyobb lélekszámú települések több és komplexebb környezetvédelmi feladatot látnak el, illetve több és komplexebb az ilyen jellegű feladatok és problémák köre. A kisebb települések akkor szenvednek hátrányt, ha valamilyen környezeti terheléssel, problémával bírnak, és a település méretéből következően az erőforrásaik korlátozottak, nem elegendők e kérdések kezeléséhez és megoldásához.

5.3. Jogsabályi környezet és jogértelmezés

A lehetséges helyi környezetpolitikát illetően fontos kérdés, hogy a központi (állami) környezetvédelmi szabályozást milyennek tartják, értelmezik az önkormányzatok. Ennek egyik lehetséges vetülete, hogy a központi szabályozás jár-e együtt jogértelmezési problémákkal. A kutatás során válaszoló önkormányzatok több mint kétharmada jelezte azt, hogy a központi szabályozás alkalmazása során vannak

problémák (1,8% szerint minden esetben, 67,8% szerint egyes esetekben). Ezek leginkább abból fakadnak, hogy a központi szabályozás túl általános (az összes önkormányzat 23,8%-a jelezte ezt), a helyi kérdések e szabályozással nem kezelhetők (55,2%), a szankcionáláshoz nincsenek szakembereik (50,2%), az alkalmazás során valamilyen helyi érdek sérülhet (16,5%). A központi szabályozás *alkalmazása* során kialakult problémák kezelésére az önkormányzatok többsége, ha kér, kap segítséget (56,8%), egyharmada nem is szokott kérni (33,3%), ugyanakkor csaknem egytizede kérne, de nem kap (9,6%).

A kialakult bizonytalanság kezeléséhez az önkormányzatok többféle szervezethez, hivatalhoz, intézményhez is fordulhatnak, hogy azokat megoldják, az ellentmondásokat feloldják. Hogy kikhez fordulnak, az a „helyi környezeti politikára” ható aktorok és azok szerepének a vizsgálatára is alkalmas. Ugyanakkor az átalakított közigazgatás és önkormányzatiság (hatáskörök, feladatok) miatt az állami intézmények, a kormányhivatalok szerepe és befolyása nőtt, ezt mutatják az eredmények is (korábban e feladatok egy részét a közigazgatási hivatalok látták el). A kormányhivatalok hatásköréből is következően a jogszabály-értelmezési kérdésekkel az önkormányzatok e hivatalokhoz fordulhatnak, így szerepük például a helyi környezeti politika alakításában (is) jelentős (10. és 11. táblázat).

10. táblázat. Honnan kapnak segítséget jogértelmezési probléma esetén, a település jogállása szerint (% ,többet is választhat)

	Minisztérium	Kormányhivatal	Szakmai szervezet	Civil szervezet	Ügyvédi iroda
Fővárosi kerület	15,8	31,6	21,1	5,3	5,3
Megyeszékhely	27,6	66,7	20,0	0,0	6,7
Város	5,9	58,8	12,8	1,1	3,7
Község	3,4	49,5	13,9	0,7	6,1
Teljes minta	5,4	52,7	14,0	1,0	5,2
Szignifikancia	p = 0,000	p = 0,001	p = 0,055	p = 0,031	ns

A teljes mintában a jogértelmezési problémák kezelésében a külső segítséget alapvetően a kormányhivatalok jelentik, legkevésbé pedig az ügyvédi irodák és a civil szervezetek. A kormányhivatalok szerepét a közigazgatás központosítása mellett az elmúlt évtizedekben kialakult szabályozás és gyakorlat is magyarázza – ezért fordulnak alapvetően ezekhez a hivatalokhoz az önkormányzatok. Ez viszont azt is jelenti, hogy a „helyi” politikák alakítására a kormányhivatali struktúra meghatározó hatást gyakorol. Ha a válaszokat a települések jogállása alapján elemezzük, szembevetnő a fővárosi kerületek viszonylagos passzivitása e területen, ami következhet abból is, hogy a szakapparátusaik jobban kiépítettek, több szakember áll a rendelkezésükre (lásd 2. és 4. táblázatot), így a jogértelmezési problémák aránya is alacsonyabb. Ebből a szempontból legaktívabbak a megyeszékhelyek, amelyek

a kormányhivatalokat jellemzően megkeresik, és a minisztériummal is viszonylag jelentős a kapcsolatuk (kérdés, hogy ez melyik minisztériumot jelenti, hisz a környezetvédelemnek nincs önálló minisztériuma, a környezetvédelmi ügyekért felelős minisztériumot, vagy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot, illetve az Igazságügyi Minisztériumot).⁴⁷ A szakmai szervezetek esetében nagyváros–vidék (egyéb városok és községek) különbség érvényesül, ami ugyancsak magyarázható azzal, hogy a szakmai szervezetek inkább a nagyvárosokban működnek. Az önkormányzatok, ahogy arra utaltam, alig veszik igénybe az ügyvédi irodák és a fővárosi kerületi önkormányzatok kivételével a civil szervezetek szakmai szolgáltatásait – úgy tűnik, mintha a fővároson túl ez utóbbi nem volna lehetséges opció, holott vidéken is több, a környezetvédelemmel foglalkozó civil szervezet működik. Az önkormányzati hivatalok jogállása nem gyakorol szignifikáns hatást a külső segítség kérésére, alig van különbség az eltérő jogállású hivatalok között az egyes lehetőségek igénybevételére, valamelyest inkább a helyben működő, önálló polgármesteri hivatalok azok, melyek a minisztériumhoz fordulnak (8,7%).

5.4. Helyi rendeletalkotás és döntéshozatali mechanizmus, a döntésekre ható aktorok

A helyi rendeletalkotás és a döntéshozatali mechanizmus sok szempontból a „helyi környezeti, környezetvédelmi politika” legfontosabb, ebből következően neurális összetevője. A helyi rendeletalkotás és döntéshozatali mechanizmus azt mutatja, hogy a korábbi évtizedekben kialakult metódusok élnek tovább, bár például a törvény szövegének a minimális változtatása viszonylag kis súllyal esik latba az opciók között (11. táblázat).

⁴⁷ Vidékfejlesztési Minisztérium, Környezetügyért Felelős Államtitkárság, 2010–2014, Földművelésügyi Minisztérium, A környezetügyért, agrárfejlesztésért és hungarikumokért felelős államtitkár, 2014–2018.

11. táblázat. Alkalmazkodás a változó jogszabályi környezethez, a települések jogállása szerint (% , többet is választhat)

	<i>A régi helyi jogszabályi szövegbe szerkesztik a változásokat</i>	<i>Teljesen új szöveget készítenek a helyi feltételek figyelembe vételével</i>	<i>A törvény szövegét alkalmazzák minimális változtatással</i>	<i>Más önkormányzatok megoldásait veszik át</i>	<i>Igyekeznek a helyi sajátosságokat érvényesíteni</i>
Fővárosi kerület	36,8	47,4	21,1	31,6	78,9
Megyeszékhely	80,0	84,6	23,1	53,8	68,2
Város	66,2	48,5	24,2	27,2	64,4
Község	54,3	56,2	39,9	45,5	61,2
Teljes minta	59,6	53,7	31,7	37,4	64,2
Szignifikancia	0,002	0,005	0,008	0,002	0,062

Legjellemzőbb az, hogy a változó jogszabályokat a korábbi, helyi jogszabályi szövegbe szerkesztik bele. Nagyon fontos, és a helyi sajátosságok, feltételek és érdekek érvényesítésének a szándékát mutatja, hogy az önkormányzatok egyharmada e tényezőket is figyelembe veszi. Ugyanakkor a jelentős mértékű szó szerinti átvétel sem elhanyagolható – a törvény szövegének a minimális változtatása mellett – ez más önkormányzatok hasonló szövegeinek, megoldásainak „átvételét” is jelenti. A települések között jogállásuk alapján szignifikáns különbségek érvényesülnek a helyi jogszabályalkotást illetően. Az erre vonatkozó kérdés során több lehetőségből is választhattak a válaszolók, ami különösen a megyeszékhelyek esetében látszólag ellentmondásos helyzetet mutat, hisz nagyon fontosnak tartják a változások beillesztését, de a teljesen új jogszabályi szövegek megalkotását is. Valószínű, hogy arról a törekvésről van szó, nemcsak a megyeszékhelyek esetében, hogy több szempontot és eljárást érvényesítenek a helyi jogszabályalkotásnál.⁴⁸ A községek önkormányzatai esetében figyelhető az meg, hogy a vonatkozó jogszabály szövegét és más önkormányzatok megoldásait veszik át.

A helyi szabályozás során az egyik fontos szempont, hogy a helyi feltételeket figyelembe vegyék, és érvényesítsék a helyi sajátosságokat. Ez a törekvés azt igazolja, hogy a helyi döntéshozók számára nagyon fontos a helyi közösség érdeke, a helyi sajátosságok figyelembevétele. Ez azért is figyelmet érdemlő, mert maga a konkrét döntéshozatali mechanizmus során már kevésbé vonják be azokba a település lakosságát.

Az önkormányzati hivatal jogállása nem gyakorol szignifikáns hatást a különböző típusú hivatalok között, ez is az előző megállapítást támasztja alá (a helyi

⁴⁸ Részletesen elemzi a jelenséget FODOR László: A környezetvédelmi szabályozás helyi szintjei. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó Debrecen University Press, Debrecen, 2017, 55–71.

érdek figyelembevételéről). Két esetben figyelhető meg karakteresebb különbség, a kisebb önkormányzati/polgármesteri hivatalok inkább veszik át más önkormányzatok megoldásait, illetve a székhely települések erősen érvényesítik a helyi sajátosságokat. Mindez azt is jelenti, hogy a település és az önkormányzati hivatal jogállása közül a település gyakorol nagyobb hatást a helyi jogalkotásra, azaz a település mérete, típusa (város, község), és ezekkel összefüggésben a szakapparátus mérete és a feladatok ellátásának a módja (önálló szervezeti egység, vagy csak egy személy, van-e szakbizottság, stb.) – fontos megjegyezni, hogy az önkormányzati/polgármesteri hivatal jogállását is a település mérete és jogállása alapján alakítja a jogszabály, azaz a szociológiai értelemben vett „településtípusnak” lesz nagyobb hatása a helyi folyamatokra.

A helyi rendelet- és stratégiaalkotás során egyébként a települési önkormányzatok 38%-a végzett környezeti hatásvizsgálatot, és amely település folytatott ilyen tevékenységet, azok annak az eredményeit figyelembe is veszik. Látható, hogy környezeti ügyekben a helyi szabályozásban a települési önkormányzatok arra törek-szenek, hogy figyelembe vegyék a helyi társadalom szempontjait és a környezet állapotát, kérdés, milyenek látják általában az önkormányzatok helyi környezeti „politikáját”, és azt konkrétan a saját településükön (12. és 13. táblázat).

12. táblázat. Mi a jellemző az önkormányzatokra környezetvédelmi szempontok alapján (tízfokozatú skálán) – a település jogállása szerint

	<i>Proaktív</i>	<i>Jogszabályban foglaltakat hajtja végre</i>	<i>Kialakult problémákat old meg</i>
Fővárosi kerület	5,06	6,88	7,47
Megyeszékhely	5,21	5,57	7,43
Város	4,55	6,48	7,43
Község	4,50	6,75	6,96
Teljes minta	4,56	6,62	7,17

Az önkormányzatoknak a környezetvédelemmel összefüggő tevékenységét a válaszolók szerint általában az „események után kullogás” és nem a proaktivitás jellemzi. Ez utóbbit jól mutatja, hogy a tízfokozatú skálán az összes válaszoló alacsonyabbra értékeli azt a közepes mutatónál. Bár a települések között nem érvényesül szignifikáns eltérés, a városok valamivel proaktívabbnak tűnnek, a megyeszékhelyek esetében pedig valamivel kevésbé érvényesül az, hogy csak a jogszabályban foglaltakat hajtják végre. A kialakult problémák megoldása pedig valamelyest a települések méretével függ össze, azaz a nagyobb településeken elvileg több megoldandó probléma alakulhat ki.

13. táblázat. Mi a jellemző az önkormányzatokra környezetvédelmi szempontok alapján (tízfokozatú skálán) – az önkormányzati hivatal jogállása szerint

	<i>Proaktív</i>	<i>Jogszámban foglaltakat hajtja végre</i>	<i>Kialakult problémákat old meg</i>
Önálló polgármesteri hivatal helyben	4,65	6,67	7,46
Közös önkormányzati hivatal, székhely	4,55	6,68	7,18
Közös önkormányzati hivatal, kirendeltség	3,87	6,64	6,29
Közös önkormányzati hivatal, székhely más helységben	4,75	6,36	6,90
Teljes minta	4,56	6,62	7,17

Ha az önkormányzati hivatal jogállását vesszük figyelembe, hátrányt az jelent, ha egy településen csak kirendeltség működik (szignifikáns eltérések csak a kialakult problémák esetben vannak, $p = 0,017$). A jogszabályi feladatok végrehajtása teljesen független attól, hogy milyen hivatal működik a településen. Ez a többször megfogalmazott állításomat támasztja alá, azaz azt, hogy az eltéréseket a települések mérete, jogállása és a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatok ellátásának szervezeti formái alakítják. Ezt mutatja az is, hogy a kialakult problémák megoldása, mint a helyi környezeti „politika” lehetséges eljárása, a nagyobb településekre jellemző, ahol önálló hivatalok működnek. Az általánosnak feltételezett, feltevéseken és tapasztalatokon alapuló véleményektől részben eltér, hogy a válaszolók miént látják a saját önkormányzatukat a lehetséges stratégiák alapján (14. táblázat).

14. táblázat. Saját önkormányzatukat leginkább hova sorolja a lehetséges stratégiák alapján, a település jogállása szerint (%)

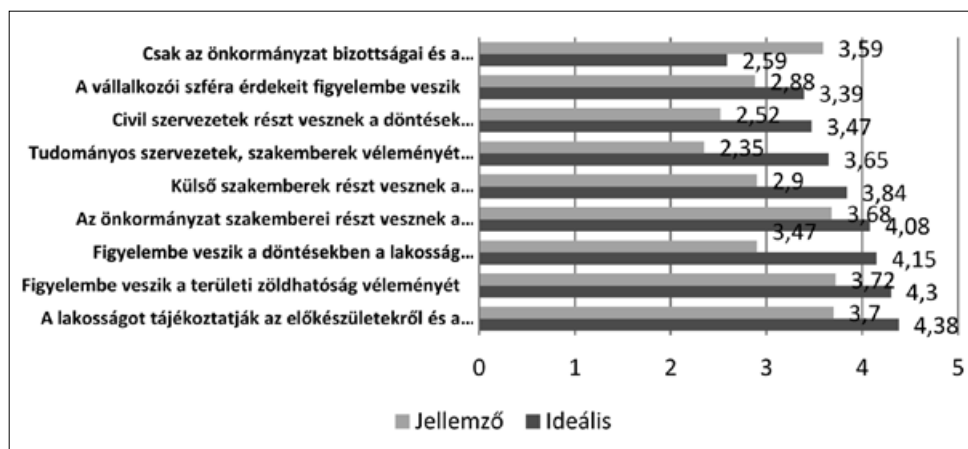
	<i>Proaktív</i>	<i>A kialakult problémákat oldja meg</i>	<i>A jogszabályi feladatokat hajtja végre</i>	<i>A helyzettől függ, melyik opció érvényesül</i>	<i>Nem választott</i>
Fővárosi kerület	10,5	10,5	5,3	63,2	10,5
Megyeszékhely	7,1	7,1	7,1	71,4	7,1
Város	7,5	14,5	19,4	57,0	1,6
Község	11,5	21,7	21,7	44,4	0,7
Teljes minta	9,9	18,2	19,8	50,5	1,6

$p = 0,003$

Bár a települések jogállása alapján a különbségek szignifikánsak, egyben tendenciátlanok is, azaz a különbségek nem lineárisak. Lejellemezőbb a „helyzettől függő” stratégia, azaz a lehetséges opciók közül azt érvényesítik, amely járhatónak tűnik. A fővárosi kerületek inkább proaktívak, és a konkrét helyzetre reagálnak. A megye-

székhelyekre jellemző leginkább a helyzettől függő stratégia, ezt magyarázhatja az is, hogy a fővárosi kerületek működése valamelyest koordinált. Az egyéb városok és falvak esetében relatíve fontos a problémamegoldás és a jogszabályi feladatok végrehajtása, a községek viszonylag jelentősnek tartott proaktivitása mellett (a válaszolók véleménye alapján). Maga a proaktív stratégia az általános helyzet megítélésénél és a saját önkormányzat működésének a jellemzésénél is háttérbe szorul, ami jól jelzi a környezetvédelmi, a környezeti állapottal összefüggő helyi politika és döntéshozatal prioritásait is. Az önkormányzati/polgármesteri hivatal típusa nem gyakorol szignifikáns hatást a helyi környezeti stratégiára, azaz a már megfogalmazott állítás tűnik igazolhatónak a település és hivatala jogállása kapcsolatában és hatásában a helyi környezeti politikára. Ez az összefüggés valószínűleg más területeken is érvényesül, amit az önkormányzatok működésében és feladataik alakításában érdemes figyelembe venni. A környezeti stratégia meglétének és milyenségének „általános és konkrét” megítéléséhez hasonlít az önkormányzati döntéshozatali mechanizmus „ideális” és „jellemző” módjának a minősítése is.

Az eddigi eredmények alapján megfogalmazható, hogy a településméret és a településtípus (a település jogállása) az a változó, mely leginkább képes hatást gyakorolni a helyi környezeti ügyekre, azok kezelésére, sőt a döntésekre befolyással bíró aktorok körére is. A „helyi környezeti politika” és helyi döntési mechanizmus vizsgálatára dolgoztuk ki az „ideális és jellemző” döntéshozatali mechanizmust tesztelő kérdéssort (1. ábra).



1. ábra. Az „ideális” és a „jellemző” döntéshozatali mechanizmus (ötfokú skálán)

Arra kérdeztünk rá, hogy mennyire tartják „ideálisnak” a megkérdezettek egy-egy aktor hatását a helyi döntéshozatalra, illetve mennyire tartják azt jellemzőnek az önkormányzatok munkájában, azaz nem a saját önkormányzat működését kellett minősíteni. Az „ideális” állapot teljesen megfelel a participatív döntéshozatali me-

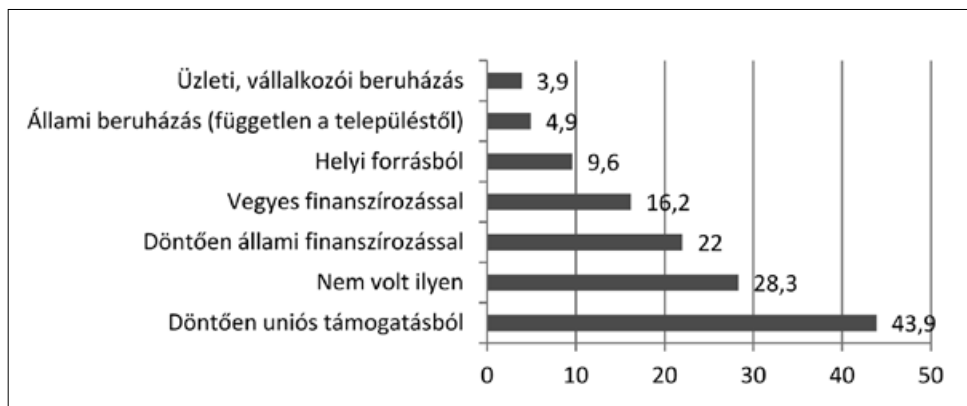
chanizmus modelljének, hisz nagyon sok szereplő bevonását tartják fontosnak, és kis szerepet tulajdonítanak annak az állapotnak, melyben csak az önkormányzat és az önkormányzat szakemberei döntenek. Ehhez képest a „jellemzőnek” látott, tapasztalt helyi döntéshozatali mechanizmus teljesen más, nem participatív, központi szereplő maga az önkormányzat. Ha a településtípusok szerinti szignifikáns különbségeket vizsgáljuk, az „ideális” mechanizmus esetében az önkormányzat bizottságai és szakemberei, valamint a tudományos szervezetek bevonásában egy nagyvárosi előnyt tapasztalhatunk, ami a települések méretéből és lehetőségeiből ered. A „jellemző” mechanizmus esetében is megfigyelhető a nagyvárosi előny, hisz az önkormányzatok szakemberei az ő esetükben állnak inkább rendelkezésre, és a civileket is inkább a nagyvárosok vonják be a döntésekbe.

Az önkormányzati/polgármesteri hivatalok jogállása alapján az „ideális” döntéshozatali mechanizmus esetében csak az önkormányzat szakembereinek a bevonásában van szignifikáns különbség, az önálló hivatal megléte esetén vonnák be inkább a saját szakembereket, amit a tényleges helyzet magyaráz, hisz a nagyobb települések önálló önkormányzati hivatalainak több szakember áll a rendelkezésére. A „jellemző” mechanizmus megítélésben az önkormányzat szakembereinek és a civileknek a bevonásában, valamint a lakosság tájékoztatásában érvényesül szignifikáns eltérés. A hivatal saját szakembereit is – az ideális döntéshozatalhoz hasonlóan – az önálló hivattal bíró települések válaszadói vonnák be a döntésekbe. Bár a civilek bevonását nem tartják jellemzőnek e folyamatokba, valamelyest inkább az önálló hivatalokkal bíró településeken vonnák be őket, és ennek ellentmondva, azokon a településeken, ahol máshol működik a hivatal – ebben az esetben talán épp a kevesebb önkormányzati szakember miatt támaszkodnának a civilekre (kérdés, hogy ebben a településcsoportban működnek-e civil szervezetek). A lakosságot legkevésbé a közös önkormányzati hivatal székhelyén tájékoztatják a döntések előtt, ami a közös hivatalok működési módjának is lehet a lenyomata.

Összességében a települési önkormányzatok egy inkább követő és jogszabály-alkalmazó helyi „környezetpolitikát” érvényesítenek, melyben a meghatározó aktor az önkormányzat, amire valamelyest hat a helyi társadalom, és sokkal kevésbé a szakmai szervezetek (miközben azokat több területen is megkeresik és megbízzák az önkormányzatok). A kormányhivatalok (és szakhatóságok) ebben a mechanizmusban részben a döntés-előkészítésben, részben a törvényességi felügyeletben és jogszabály alkalmazási problémák esetében a törvényességi felügyelethez kapcsolódó potenciális „tanácsadásban” játszanak szerepet.

5.5. Beruházások és környezeti szempontok

Az önkormányzatok környezetpolitikáját jól illusztrálja a környezetvédelmi beruházások helyzete is (2. ábra). A környezetvédelmi beruházások megléte vagy hiánya már önmagában is mutatja, hogy mennyire jelenik meg a környezetvédelem a helyi politikában (a mértéket most nem vizsgálva, például proaktív módon, vagy kényszerre, nyomásra), illetve azt is, hogy milyen aktorok gyakorolnak arra hatást.



2. ábra. Volt-e jelentősebb környezetvédelmi beruházás 1990 óta?
(többet is választhat)

Az elmúlt évtizedek tipikus környezetvédelmi beruházását az önkormányzatok döntően európai uniós forrásból finanszírozták, ehhez képest kisebb volt az állami és az önkormányzati finanszírozás szerepe, és viszonylag szerény az üzleti szféra beruházása (a vegyes finanszírozás már inkább előfordul). A településtípusok között minden lehetséges finanszírozási, beruházási forma esetében szignifikáns különbségek érvényesülnek – a beruházások zömmel a megyeszékhelyeken és az egyéb városokban valósultak meg, a fővárosi kerületek pozíciója a válaszok alapján, e területen rosszabb. Az önkormányzati hivatalok jogállása alapján, két területen vannak szignifikáns különbségek, az uniós támogatások és a „nem volt ilyen beruházás” esetében. Az összes opciót figyelembe véve az önálló polgármesteri hivattal bíró és a közös hivatalnak helyet adó települések azok, ahol több környezetvédelmi beruházást valósítottak meg, ott, ahol nem működik önálló hivatal, csaknem kétszer magasabb volt a beruházásokra adott nemleges válaszok aránya. A szűkebben vett környezetvédelmi beruházások mellett jól jellemzi a helyi környezetpolitikát, hogy az önkormányzatok mennyire figyelnek a környezeti szempontokra, ez egyben azt is jelzi, hogy a helyi környezeti politikára milyen aktorok hatását érzékelik (15. és 16. táblázat).

15. táblázat. Figyel-e az önkormányzat a beruházások és a beszerzések során környezeti szempontokra, (többet is választhat), a település jogállása szerint, %

	Fővárosi kerület	Megyei jogú város	Egyéb város	Község	Teljes minta
Igen, a jogszabályok miatt (p = 0,000)	63,2	73,3	67,4	58,3	62,2
A támogatási kritériumok miatt (p = 0,018)	42,1	73,3	59,9	53,2	55,8
A helyi környezeti stratégia miatt (p = 0,014)	52,6	60,0	52,4	27,5	38,4
A lakosság és a civilek véleménye miatt (p = 0,001)	52,6	53,3	29,9	26,4	29,5
Nem figyel erre (p = 0,049)	0,0	0,0	2,7	5,8	4,3
A helyi politikai ellenzék véleménye miatt (p = 0,000)	15,8	13,3	1,1	1,4	2,1
A helyi média miatt (p = 0,026)	0,0	6,7	1,1	0,7	1,0

Az önkormányzatok a teljes minta eredményei alapján a jogszabályok és a támogatási kritériumok miatt veszik figyelembe a környezeti szempontokat, azaz elsősorban a szabályozás befolyásolja a településeket, önkormányzatokat, hogy e szempontokat érvényesítsék. Bár ez a fajta magatartás nem belülről fakad, és megfelel a jogszabálykövető, a kialakult problémákat kezelő stratégiának, mégis hatékonynak tekinthető. Ez azt is jelenti, hogy ha a központi szabályozás életszerű, akkor lehet érvényesíteni a környezeti szempontokat, ám láttuk, hogy a központi szabályozás fő problémájának azt tartják az önkormányzatok, hogy nem veszi figyelembe a helyi sajátosságokat. Nagyon fontos, hogy a válaszolók csaknem négytizede a helyi környezeti stratégiára utalt, azaz ez már inkább „belülről jövő” azonosulás a környezeti szempontokkal. Jelentős még a lakosság és a civilek véleményének a figyelembevétele is, ez azt jelenti, hogy az elvontabb intézményi aktorokon túl a lakosságra fontos, helyi környezeti politikát alakító tényezőként tekintenek. A helyi ellenzék és a helyi média szerepe viszont marginális, ezekre nem figyelnek a döntések során.

A településtípusok között jellegzetes különbségek tapasztalhatók. A fővárosi kerületekben kisebb a támogatási kritériumoknak való megfelelés igénye, ám jelentős mértékben hat a helyi környezeti stratégia, a lakosság és a civilek, valamint a helyi politikai ellenzék véleménye. Hasonló a megyeszékhelyek szempontsora, azzal a különbséggel, hogy jelentősebb a szabályozásnak való megfelelés szándéka. Az

egyéb városok a teljes mintára jellemző prioritással veszik figyelembe a vizsgált szempontokat, míg a községek „alulról” közelítik a minta átlagos választásait, és esetükben kisebb a környezeti stratégia hatása.

16. táblázat. Figyel-e az önkormányzat a beruházások és beszerzések során környezeti szempontokra, (többet is választhat), az önkormányzati hivatal jogállása szerint, %

	Önálló polgármesteri hivatal helyben	Közös önkormányzati hivatal, székhely	Közös önkormányzati hivatal, kirendeltség	Közös önkormányzati hivatal, székhely más helységben	Teljes minta
Igen, a jogszabályok miatt ns.	67,0	61,9	54,2	55,6	62,2
A támogatási kritériumok miatt (p = 0,059)	61,7	55,8	43,8	48,1	55,8
A helyi környezeti stratégia miatt (p = 0,000)	48,5	36,5	25,0	24,7	38,4
A lakosság és a civilek véleménye miatt ns.	34,0	29,3	16,7	25,9	29,5
Nem figyel erre (p = 0,000)	0,5	3,3	12,5	11,1	4,3
A helyi politikai ellenzék véleménye miatt (p = 0,034)	4,4	1,1	0,0	0,0	2,1
A helyi média miatt ns.	1,0	1,1	2,1	0,0	1,0

Az önkormányzati hivatalok jogállása a több kérdés esetében megfigyelt módon hat a környezeti szempontok figyelembevételére: a helyben működő önálló hivatal és a közös önkormányzati hivatal székhelye jelenti az előnyöket és az inkább elfogadott vizsgált opciókat, míg a kirendeltséggel bíró vagy nem székhely települések esetében a lehetséges opciókat kevésbé tartották jellemzőnek. A jelenségre már többször utaltam, a helyi (környezeti) politikára, döntésekre elsősorban a településtípus és méret gyakorol hatást. Ugyanakkor az önkormányzati hivatal jogállása alapján elemzett kérdések, jelenségek, folyamatok az önkormányzati/polgármesteri hivatalok eltérő lehetőségeiről rajzolnak plasztikus képet, így a településtípus és méret alapján megfogalmazott következtetéseket pontosítják, teszik megragadhatóbbá.

5.6. Helyi eszközök és lehetőségek

A helyi környezetpolitika szempontjából nagyon fontos, hogy milyen tényleges eszközök állnak az önkormányzatok rendelkezésére a környezet védelme érdekében. Láttuk, hogy az önkormányzatok munkatársai lényegesen eltérően ítélik meg az ideálisnak és a jellemzőnek tartott döntéshozatali mechanizmust, mint a helyi (környezet)politika meghatározó mozzanatát. A döntéshozatal ideáltipikus képe megfelel a participatív demokrácia ismérveinek, ugyanakkor maga a valóságos, jellemző döntéshozatal ettől igen távol áll.⁴⁹ A kutatás során hét, lehetséges, az önkormányzatok számára rendelkezésre álló eszköz rangsorolását kértük, az eszközök jelentősége alapján (17. táblázat).

17. táblázat. Az önkormányzatok lehetőségeinek rangsora a környezet védelmében, a település jogállása szerint (hétfokozatú skála)

	Fővárosi ke- rület	Megyei jogú város	Egyéb város	Község	Teljes minta
Rendeletalkotás (ns.)	5,0	5,08	5,21	5,12	5,15
Ellenőrzés (p = 0,028)	4,0	4,77	4,85	4,41	4,57
Közszolgáltatások szerve- zése (ns.)	3,69	4,69	4,55	4,41	4,44
Engedélyezés (ns.)	4,19	4,38	4,30	3,98	4,11
Tulajdonosi joggyakorlás (ns.)	4,88	4,14	4,07	4,08	4,10
Stratégiaalkotás (p = 0,008)	5,63	4,85	4,17	3,92	4,10
Szankcionálás (p = 0,005)	2,50	4,00	4,17	3,70	3,84

Ami a teljes minta rangsora alapján szembetűnő, az az, hogy az első és az utolsó helyre sorolt eszközöktől, lehetőségektől eltekintve a többi opció rangsorbeli értékében alig van eltérés. Ez azt jelenti, hogy a rangsorátlagok alapján igazán nagy eltérést nem látnak a válaszolók az önkormányzatok eszközeit illetően. Első helyen a *rendeletalkotás* áll, de a hétfokozatú rangsorban ez is viszonylag mérsékelt értékkel szerepel, és az egyes településtípusok között nincs szignifikáns eltérés. Az ellen-

⁴⁹ Lásd ehhez KÖRÖSÉNYI András: A demokratikus elitizmus konszenzusán túl. *Politikatudományi Szemle*, 2007/4, 7–28, REISINGER Adrienn: Részvételi demokrácia és társadalmi részvétel – elméleti megközelítések. *Civil Szemle*, 2009/4, 5–23, valamint JÁVOR Benedek – BEKE Zsolt Frigyes: Résztevők és apatikusak. Adalékok a társadalmi részvétel helyzetéhez Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 2013/4, 59–89.

őrzés esetében, bár az eltérések szignifikánsak, de nem lineárisak, azaz a települési jogállás és részben ezzel összefüggő településméret nem gyakorol közvetlen hatást ennek az eszköznek a használatára. A fővárosi kerületek helyzetét a fővároson belül betöltött szerepük alakítja, így míg az ellenőrzés, a közszolgáltatások szervezése viszonylag kis jelentőségű eszköz a környezeti kérdések kezelésében, hasonlóan a szankcionáláshoz, a tulajdonosi joggyakorlás, és különösen a stratégiaalkotás kiemelt jelentőségű az esetükben. A *szankcionálás* „gyenge közepes” eszközként⁵⁰ jelenik meg az önkormányzatok potenciális lehetőségei között, inkább tűnik a városi önkormányzatok által használt eszköznek. Az önkormányzati hivatalok jogállása nem gyakorol szignifikáns hatást az eszközök rangsorolására, ez igazolja azt az állítást, hogy az önkormányzatok helyi környezeti politikáját a településtípus (a települések jogállása) és mérete alakítja elsősorban, például a szervezeti lehetőségek (önálló környezetvédelmi szervezeti egység, szakbizottság), a munkatársak, köztük a szakemberek nagyobb száma miatt.

6. ÖSSZEGRÉS

Tanulmányomban azt vizsgáltam, hogyan hat a településméret és a település típusa a helyi környezetpolitikára. A „településméret” és a „településtípus” nem szigorúan vett jogi kategória, bár az elsőt a településekre vonatkozó jogi szabályozás is figyelembe veszi. A „településtípus” fogalmát inkább a szociológia alkalmazza – jelen tanulmányban a települések és az önkormányzati hivatalok jogállását és ezeknek a helyi környezeti politikával való összefüggését vizsgáltam.

Az eredmények azt mutatják, hogy a helyi környezeti politikára a települések méretének és típusának nagyobb hatása van, mint az önkormányzati/polgármesteri hivatal jogállásának, amit az magyarázhat, hogy az utóbbit az előző változók, ismérvek alakítják, másrészt a települések mérete és típusa az önkormányzatok méretét, struktúráját és a munkatársak számát, azok szakmai összetételét is befolyásolja.

A kutatás tapasztalatai alapján az önkormányzatoknak a környezetvédelemmel, a környezet állapotával kapcsolatos céljait, elképzeléseit és stratégiáját egy jellegzetes, követő magatartás jellemzi, kevésbé proaktívak, sokkal inkább jogszabálykövetők, és a kialakult problémákat oldják meg. A központi (környezetvédelmi) szabályozás hiányosságának azt tartják, hogy az nem reflektál a helyi sajátosságokra, miközben az önkormányzatok fontosabbnak tartják ezt és a helyi társada-

⁵⁰ Ez összefüggésben lehet az önkormányzati szankciók körének változásaival, erről FODOR László: A környezetvédelmi szabályozás helyi szintjei. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó Debrecen University Press, Debrecen, 2017, 55–71.

lom érdekeinek a figyelembevételét e kérdésekben.⁵¹ Ebből is következik, hogy a helyi önkormányzatok döntéshozatali mechanizmusát egy alapvető paradoxon jellemzi, az önkormányzatok nevében válaszolók ideálképe lényegesen eltér a valós döntéshozatali mechanizmustól. Az „ideális” döntéshozatalról a participatív demokráciára jellemző véleményt regisztrálhattunk, ehhez képest a valós, a jellemző döntéshozatal inkább szól a bezárkózásról, valamint az önkormányzat dominanciájáról.⁵² Az Arnstein-féle közösségi részvétel létráján az „ideális” döntéshozatal az „állampolgári erő” és a „részleges részvétel” határán mozog, ezzel szemben a gyakorlat az önkormányzati döntéshozatalban sokkal inkább a „részleges részvétellel” és még inkább a „részvétel hiányával” jellemezhető.⁵³ Más megközelítésben az önkormányzatok, miközben törekszenek a helyi érdek érvényesítésére,⁵⁴ inkább zártabbak, mintsem nyitottak az állampolgárok felé.

⁵¹ A környezetvédelem, a környezeti kérdések más kutatások szerint nem tartoznak az önkormányzatok fontosnak tartott feladatai közé. Lásd erről VARJÚ Viktor: A települési önkormányzatok környezetvédelmi orientáltsága. http://www.regscience.hu:8080/jspui/bitstream/11155/156/1/varju_2013_onkorm.pdf (2018. 01. 11.).

⁵² Kutatásunk eredményei sok szempontból igazolják Tamás Veronika megállapításait: TAMÁS Veronika: *Politikai élet a helyi önkormányzatokban. A helyi politika szereplői, mozgásterük és kapcsolataik a helyi politikai rendszerben.* MTA TK, Budapest, 2014.

⁵³ Lásd ehhez REISINGER Adrienn: Részvételi demokrácia és társadalmi részvétel – elméleti megközelítések. *Civil Szemle* 2009/4. 5–23.

⁵⁴ BÁNDI Gyula: Fenntarthatóság, reziliencia, önkormányzatok. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában.* Debreceni Egyetemi Kiadó Debrecen University Press, Debrecen, 2017, 7–28.

Erőforrás-alapú, fenntartható önkormányzati fejlesztések lehetősége/modellezhetősége

1. BEVEZETÉS

A kutatás háttérében az az elgondolás, felfogás állt, hogy minden jó gyakorlat, helyi fejlesztési sikersztori mögött van egy olyan tényező- és feltételhalmaz, ami miatt éppen ott, éppen akkor, éppen úgy jó fejlesztések tudnak megvalósulni helyi szinten.

Mitől jó egy fejlesztés? Ha jó eredményeket produkál. Melyek azok a jó eredmények, amelyekből a jó gyakorlatok közé sorolunk bizonyos fejlesztési projekteket vagy erőfeszítéseket? Jó volna azt mondani, hogy amelyek elégedettséggel töltik el a helyi fejlesztési környezetben lévőket, azaz a helyi szereplőket, mert ez illeszkedne a jó közösségi tervezés koncepciójába. Sajnos azonban be kell látni, hogy sokszor a jó gyakorlat gyűjteményeket, listákat összeállító szakértők egyéni preferenciái, értékítéletei és tervezői normái döntenek el, hogy mitől kerül be az egyik megoldás, és marad ki a másik. Mégis, ha a már előkerül egy sikersztori, általában azon mérhető (eredmény)indikátorok mentén történik az értékelés, amiket a statisztika is támogat (munkanélküliség csökkenése, bővülő infrastruktúra, fokozódó gazdasági aktivitás stb.). Feltételezhetően a helyi fejlesztéspolitikának akkor sikerül eredményeket produkálnia a mért indikátorok mentén, ha olyan területeken avatkozik be, ahol erre szükség van, ahol van fejlesztési esély vagy potenciál, ami mentén mozgósíthatók a helyi erőforrások és az azokat birtokló szereplők. *Azaz a helyi fejlesztéspolitikának az adaptivitásra kell törekednie. Ehhez az illeszkedéshez azonban nagyon pontosan kell ismerni azt a környezetet, tényező- és feltételhalmazt, amihez alkalmazkodnia kell.*

A kutatás, amely a KÖFOP-2.3.3- VEKOP-16- 2016-00001 azonosító jelű „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program” című kiemelt projekt keretében zajlott le, tehát azokra a tényezőkre összpontosított, amelyek meghatározhatják az adaptív fejlesztés lehetőségeit helyi szinten. Mindehhez a helyierőforrás-alapú fejlesztési megközelítéshez nyúlt vissza.

* Dr. Mezei Cecília, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, tudományos munkatárs; Dr. Varjú Viktor, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, tudományos főmunkatárs. A kutatás és a tanulmány készítése alatt Varjú Viktor munkáját Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatta.

A kutatás keretében elkészülő, a helyi erőforrások számbavételét és minősítését támogató *helyierőforrás-térképezési modell* lényegében a helyi erőforrások feltérképezését támogató komplex eszközzendzert integráló alkalmazás. A modell működése azon a megközelítésen alapul, amit a helyi erőforrások alapos ismeretére és a bennük rejlő lehetőségek maximális kihasználására irányuló helyierőforrás-alapú helyi fejlesztési irányzat, megközelítésmód képvisel. Az erőforrás-térképezés tehát nem más, mint egy *módszer*, ami az *adaptív fejlesztések irányába viheti a helyi önkormányzatokat* azzal, hogy segíti felmérni a helyben rendelkezésre álló erőforrásokat és fejlesztési lehetőségeket, segít értékelni a település abszolút és relatív pozícióját az erőforrás-piacokon, valamint a fejlődési potenciálok és az eddig elért fejlesztési eredmények tekintetében.

A helyi erőforrások feltérképezése, valamennyi helyi erőforrás újragondolása, felértékelése és az egész erőforráshalmaz összefüggéseiben való értékelése mint módszer éppen a projekt- és forrásvezérelt helyi fejlesztési gyakorlat meghonosodása miatt nem tudott kellően elterjedni a hazai helyi fejlesztési gyakorlatban. A pályázható és lehívható források teljes mértékben meghatározták a helyi önkormányzatok településfejlesztési irányait, miközben egyébként a településhierarchia különböző szintjein a forrásbőség és a forrásszűke egyszerre jelentkezett. A forrásvezéreltség ugyanakkor helyi fejlesztési kényszerpályákat okozott még ott is, ahol egyébként voltak költhető saját fejlesztési pénzek is.

A 2020 utáni időszakra azonban új feltételrendszerre kell felkészülniük a hazai fejlesztési szereplőknek, mivel az európai uniós finanszírozási és támogatási rendszer reformok előtt áll. Ráadásul a helyi adottságokhoz és igényekhez nem igazodó, gyakorlatilag felülről vezérelt fejlesztések hatása sem egyértelműen pozitív, így a programok, pályázatok értékelésekor egyre inkább előtérbe kerül majd a helyi sajátosságokhoz igazodó, az egyedi megoldások megtalálását segítő módszerek és eszközök (participáció, transzparencia, partnerség, adaptivitás stb.) használata.

A helyierőforrás-alapú fejlesztési koncepció abból a kényszerből eredeztethető, amely a helyi önkormányzatokra ránehezedik. A felhatalmazás az övék, a helyi igényekkel és problémákkal is ők szembesülnek először, de van-e olyan megközelítés a helyi döntéshozatalban, ami a helyi adottságokhoz való illeszkedést, a helyi értékek és sajátosságok megőrzését fenntartható módon elő tudná segíteni? A helyi szereplők mindegyike képes lehet előmozdítani a hely fejlődését, de a beavatkozásaik parciális, esetenként csoportérdekek menetén zajlanak, amelyek nem felétlenül eredményeznek adaptív fejlődési irányokat, egyáltalán fejlődést helyben. Épp *az erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás az a terület, ahol a helyi döntéshozóknak, a közösség képviselőinek igazán figyelniük kell a helyi érdekek és értékek védelme érdekében.*¹

¹MEZEI Cecília: *Local resource based regional development opportunities and the Hungarian waste sector: The case study of Pécs*. Előadás-vázlat. Elhangzott: Warsaw regional forum 2017: Space of flows. Warsaw, Poland, 2017.10.18–2017.10.20.

Az adaptív, alulról építkező helyi fejlesztéseknek azonban lehetnek akadályozó tényezői is. Ezek a 1. helyben rendelkezésre álló közösségi és magánforrások mértéke; 2. a helyi mozgástér mértéke és a helyi döntési pozíciók jelenléte; 3. a helyi gazdaság sajátosságai (szerkezete, beágyazottsága); 4. a helyi társadalmi jellegzetességek.²

Az uniformizált eszközök és a fejlesztési forrásokat közvetítő támogatások, pályázatok mellett elég nehéz, de nem lehetetlen *az adaptív fejlesztés kivitelezése helyi szinten*. A 2020 utáni programozási periódusra vélhetően ezzel a stratégiával kell készülnie valamennyi településnek. Olyan fejlesztési terveknek kell készülniük, amelyek a megfogalmazódó, *felmerülő helyi igényekre, a rendelkezésre álló helyi erőforrásokra és lehetőség-halmazra (potenciálokra) alapoznak*. Amelyek a helyi szereplők, aktorok által definiált és elfogadott, éppen ezért támogatott célrendszert fogalmazznak meg, és csak mint eszközt keresik hozzá a külső források, pályázati kiírások bevonásának lehetőségét.

2. HELYIERŐFORRÁS-ALAPÚ FEJLESZTÉSI MEGKÖZELÍTÉS

Az erőforrás-alapú helyi fejlesztési megközelítés olyan helyi gazdaságfejlesztési irányzat, amelyet sok településen és térségben alkalmaztak már sikeresen, ott is, ahol a külső befektetők számottevő fejlesztéseket indukáltak, de azokon a területeken is, amelyeket a külső befektetők messze elkerültek (endogén fejlesztések). A kulcs az adaptivitás, *a helyi sajátosságok, adottságok ismerete és hatékony kihasználása*.

A helyi erőforrásokra alapozott helyi fejlesztés történhet külső erőforrásokra támaszkodva, vagy kizárólag a belső erőforrásokra alapozottan (ez az endogén fejlesztési koncepció), ám leggyakrabban mégis e kettő valamilyenfajta kombinációja valósul meg. Mindazonáltal ahány ország, fejlesztési elmélet vagy éppen önkormányzati vezető, annyi fajta értelmezése, árnyalata lehet a fejlesztési megközelítéseknek, irányzatoknak. Mégis, valamennyi értelmezésnek vannak közös elemei. Az egyik alapvető jellegzetessége a helyierőforrás-alapú fejlesztési szemléletnek nem is a fejlesztések előfeltételeit, hanem azok célját érinti: *a beavatkozások homlokterében az adott területegység (legyen az egy falu, egy mikrotérség vagy bármilyen más, helyi léptékű területi egység) helyi szereplőinek és helyierőforrás-tulajdonosainak érdekei állnak*, és minden más szereplő érdekei ez alá sorolódnak. *A helyi szereplők bevonásával zajló tervezés* ezért elengedhetetlen feltétele a helyi fejlő-

² MEZEI Cecília: *A települési önkormányzatok szerepe a helyi gazdaság fejlesztésében*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, PhD-disszertáció, 2006.

désnek: valahogy ezeknek a preferenciáknak, a mögöttük álló potenciális egyéni/közösségi aktivitásnak be kell csatornázódnia a közös fejlesztési elképzelésekbe.

Annak megítélése, hogy rövid és hosszú távon milyen beavatkozások szolgálják leginkább az adott területegység lakosainak és egyéb aktorainak érdekeit, hogy a mérleg két oldalán helyet foglaló szempontok közül melyeknek van nagyobb súlya, a területfejlesztés legnehezebb feladata. A helyierőforrás-alapú fejlesztések célja az adott területegységen (település) belül rendelkezésre álló helyi erőforrások legoptimálisabb felhasználása, amely egyszerre szolgálja a helyi közösség fejlődését, a helyi szereplők és a helyi közösség igényeinek kielégítését és a helyierőforrás-tulajdonosok számára rendelkezésre álló tőke gyarapodását.

Ahhoz, hogy a helyi szereplők érdekeit leginkább szolgáló fejlesztési beavatkozások valósulhassanak meg, szükség van néhány *alapelv* érvényesülésére, feltétel teljesülésére:

- Ezek közül az egyik a *decentralizáció*. A helyi döntéshozóknak legyen valós felhatalmazásuk arra, hogy a településüket érintő kérdések alakulásával kapcsolatos érdemi döntéseket meghozhassák, vagy a döntéshozatalban részt vegyenek,
- A *mérethatékony megoldások* megtalálásának feltétele a térségi integráció, összefogás lenne, amihez kellő motiváció és felhatalmazás szükséges helyi, települési szinten. Sok esetben a megfelelő léptéket (lakosságszámot) ugyanis nem a település, és főleg nem a kistelepülés adja, ami nem tud önállóan el tartani egy különálló intézményt, vagy nem ad elég munkaerőt, felvevőpiacot a gazdasági szereplőknek, stb. A közszolgáltatási, szolgáltatási és gazdasági hálózatokba való bekapcsolódáshoz tehát ezen települések hálózati integrációja szükséges, mégpedig a helyi szereplők igényeire reflektáló helyi döntéshozási folyamatokon keresztül (társulási megállapodások, projekt- és program-együttműködések, projektteriségek stb.).
- A decentralizációhoz szorosan kapcsolódik a beavatkozások kivitelezéséhez, a fejlesztési önerő biztosításához szükséges *finanszírozási háttér* rendelkezésre állása a helyi önkormányzatoknál. Ez jelenthet saját forrásokat, vagy azok hiányában olyan külső pénzügyi forrásokat, amelyet teljességgel az adott területegység saját céljaira szabottan lehet felhasználni (szabad felhasználású források). Ezek a külső források előállhatnak a helyi szereplők pénzügyi és természetbeni hozzájárulásaiból (kötvényvásárlás, fejlesztési pénzek átadása, önerős kivitelezés stb.) vagy olyan külső szereplők támogatásaiból, mint egy befektető cég, a kormány vagy az Európai Unió. A hazai helyi önkormányzatoknak azonban nemcsak a fejlesztési, hanem sok esetben a működési források, a fenntartáshoz szükséges anyagi háttér is a helyi igényekre kevésbé reagáló, uniformizált pénzügyi eszközökön keresztül biztosított. Így a fejlesztési forrásokhoz való hozzájutás jelentős többlet-erőfeszítést kíván akár egy pályázati rendszernek való megfelelés adminisztratív terhei, akár a település

szempontjából kevésbé szükséges, de a források lehívása miatt kötelező beavatkozások miatt. A saját, belső erőforrásokra támaszkodás módjának megtalálása emiatt is fontos (ám egyre nehezebbnek tűnő) feladat, és sok esetben követeli a fejlesztést kezdeményező és végrehajtó helyi szereplők kreativitását, a merev keretek felpuhítását.

- A helyi társadalom oldaláról a legfontosabb feltétel *a demokrácia intézményrendszerével és eszközeivel élni tudó és akaró helyi közösség és helyi vezetés*. A sikeres és adaptív helyi fejlesztésekhez ugyanis elengedhetetlen, a helyi szereplők igényeinek feltárása, az azokhoz illeszkedő fejlesztési elképzelések megfogalmazása, a helyi szereplők aktív fejlesztési részvétele a tervezés és a végrehajtás során egyaránt. Ehhez nemcsak a helyi döntéshozók nyitottsága és a lakosság és az egyéb szereplők felé való terezett, intézményesített közelítése, hozzáállása szükséges, hanem a helyi szereplők aktivitása, tenni akarása és részvételi hajlandósága is. Ha csupán néhány helyi aktor (legyen az egy karizmatikus helyi vezető, egy nagy befolyással bíró közszereplő vagy egy erőteljes gazdasági súlyú vállalkozó) vesz részt a helyi döntések befolyásolásában, kizárólag az ő véleményük épülhet be a fejlesztésekbe. A helyi szereplőkön és a helyi közösség vezetésén egyforma mértékben múlik, hogy képesek-e a demokratikus működés személyi feltételeit biztosítani, a demokrácia eszköztárára alkalmazni.

Az erőforrás-alapú megközelítés az erőforrás-alapú tervezés segítségével, az annak meghonosításával válhat a helyi fejlesztéspolitika eszközévé.

- Az erőforrás-alapú tervezés lényegét öt alapelvvel lehet megfogalmazni:
- Nullbázisú szemlélet.
- Fejlesztési potenciálok kirajzolása, hasznosítási alternatívák figyelembevétele.
- Közösségi fejlesztési szemlélet érvényesülése.
- Egyedi helyi felmérések ösztönzése.
- Térségi szemlélet beépítése.

A *nullbázisú szemlélet* lényege, hogy minden erőforrást mindentől elvonatkoztatva (használat, tulajdonviszonyok, lekötöttség, értékítélet stb.) lényegében alapegységekre bont. Az erőforrás alapú tervezés ezeket az alapegységeket vizsgálja meg, elvonatkoztatva az aktuális hasznosítási módoktól és a tulajdonviszonyoktól (lényegtelen, hogy önkormányzati tulajdonban áll-e vagy sem, hiszen az megvásárolható, különleges esetekben kisajátítható, az egyetlen lényeges elem, hogy helyi-e), mégpedig azt, hogy maga az erőforrás milyen jellemzőkkel bír, és mire használható, és ez alapján vázolja fel a potenciális használati módokat. A potenciálok aztán kirajzolhatnak olyan helyi fejlesztési irányokat, amelyek között döntést lehet/kell hozni.

A nullbázisú tervezés segít másként gondolkodni és felülemelkedni a jól beváltnak hitt struktúrákon, a tradicionális erőforrás-kötöttségeken. Főként igaz ez olyan területekre, mint a közös célokra lekötött, használt közösségi erőforrások körének újragondolása. Általában akkor sem feltétlenül kerül elő ez a szemlélet, amikor üresen álló közösségi épületek, parlagon álló közterületek, a térségre ránehezedő barnamezős területek jelentkeznek helyben.

A módszertan mellett szól még, hogy az alapegységek szintjén felmért erőforrások sokkal kifinomultabban, részletgazdagabban adnak lehetőséget a *fejlesztési potenciálok kirajzolására*, mint a helyzetelemzésekhez használt adatgyűjtés általában. A potenciálok meghatározása nem veszi figyelembe, hogy az adott erőforrást éppen milyen szereplő és hogyan hasznosítja, hiszen éppen a lehetőségek, hasznosítási alternatívák legszélesebb spektrumának feltárása a cél, és ebből a lehetőséghalmazból a jelenlegi felhasználás csak egy. A potenciálok feltárásánál kiemelt jelentősége van a kihasználatlan potenciáloknak. Itt nemcsak az üresen álló közösségi épületekre, a művelés alá nem vont termőföldekre kell gondolni. A nem hatékonyan hasznosított, nem jól működő dolgok is fejlődési potenciált hordoznak magukban.

A fejlesztési potenciálok közül természetesen nem mindegyiknek van realitása. A potenciálok mentén kirajzolható, megvalósítható fejlesztések képezhetnek hasznosítási alternatívákat, amelyek közül a települések választhatnak. Fontos, hogy a jelenlegi hasznosítás módja ne torzítsa el a potenciálok értékelését és az alternatívák közötti választást. Az adott erőforrás aktuális felhasználási módja a többi, egyelőre csak elméletben létező hasznosítási mód mellé kerül, és értékelése ugyanazon objektív mérőszámok, mérlegelési módszerek mentén történik, mint bármelyik másik felhasználási módé. A jelenlegi helyzet megváltoztatása természetesen okozhat nehézségeket, többletköltségeket, ezeket az alternatívák közötti választásnál célszerű figyelembe venni.

Az erőforrások hasznosításának alternatívái közötti választásra példa lehet a közvetkező helyzet: egy befektető azzal keresi meg az önkormányzatot, hogy a település területén termálvízre alapozva egy geotermikus energiával működő fűtőművet hozna létre, és a megtermelt hővel az önkormányzat épületeit fűtené. Nem sok mindent kér az önkormányzattól, csak a telket, ahol a termálkútfúrást elvégzik, némi támogatást a hatóságoknál az ügymenetek gördülékennyé tételéhez, és a helyi önkormányzati intézmények potenciális „fogyasztását”. Mit kockáztat a beruházással az önkormányzat? Két dolgot is. Egyrészt, hogy a termálvíz más módon is használható (például sportuszoda, fürdő, mezőgazdasági hasznosítás stb.). Másrészt, hogy a helyi intézmények energiaellátásához (legyen szó fűtésről vagy villamos energiáról) nem ez a legolcsóbb, leghatékonyabb megoldás az önkormányzat számára. Mi a megoldás? Meg kell vizsgálni, hogy a helyi geotermikus potenciál mi mindenre használható, és hogy milyen más lokális alternatív-energiaellátó rendszerek kiépítése képzelhető még el.

A helyi erőforrásoknak csak egy része van közösségi (önkormányzati) *tulajdonban*. Az erőforrás-térképezésnek azonban kiterjed azokra az elemekre is, amelyek ugyan magántulajdonban vannak, viszont az önkormányzat hatással bírhat ezen erőforrások kihasználásának módjára, fejlesztésük lehetőségeire. A valóságban az erőforrások hatékony kihasználása a legtöbbször az erőforrás-tulajdonosok és a helyi közösség közös érdeke mentén, a két szereplői csoport együttműködésével valósul meg.

Mindezen erőforrás-térképezés, alternatívaelemzés ugyan nem nélkülözi a magántulajdonban lévő elemeket sem, hiszen a helyi erőforrásoknak csak egy része van közösségi tulajdonban, fontos szempont a módszertan megértéséhez, hogy a tervezés és számbavétel azonban egyértelműen az önkormányzati, *közösségi beavatkozási lehetőségek halmaza oldaláról közelít*. Azokat a módokat és lehetőségeket, alternatívákat veszi számításba, ahol az önkormányzatoknak beavatkozási lehetőségük, közbeavatkozási módjuk és fejlesztési aktivitásuk lehet. A kisajátítás, a magántulajdon megszerzése nem az első számú beavatkozási lehetőség a valóságban sem és a módszertan szempontjából sem, így elsődlegesen olyan megoldási módok, alternatívák merülhetnek fel, ahol az erőforrás-tulajdonosok közös érdeke tud mozgatni egy beruházást, vagy kizárólag közösségi tulajdont érintő projektek valósulnak meg. Sok esetben az önkormányzati beruházások mintanyújtó szerepűek lehetnek, azaz kis léptékű beruházással számos magánberuházást lehet indukálni, de az is előfordulhat, hogy az önkormányzat a helyi erőforrás-tulajdonosokban talál szövetségesekre, és közös beruházást kezdeményez.

Az erőforrás-alapú megközelítés további előnye lehet, hogy több *helyi igényfelmérési, elégedettségi és véleményezési kérdést tartalmazó helyi felméréssel* támogatja számos helyi erőforrás tulajdonságainak számbavételét. Ezen a módon egyúttal *közelebb hozza a helyi szereplők véleményét* a helyi adottságok és lehetőségek halmazához, támogatja a bevonás fokozottabb érvényesülését és a participatív közösségi tervezés megvalósulását.

A *helyi-térségi szemlélet* összeegyeztetésének nehézségei áthatják a hazai fejlesztési gyakorlatot. Már az ágazati politikáknál kezdődik, amelyek többsége térben „vak”, hiszen ágazati prioritások és nem területi szempontok szerint dönt. A helyi fejlesztéspolitika legfőbb letéteményesei a helyi önkormányzatok. Mindeközben a megyei önkormányzatok ugyan újabban térségi koordinátori feladatokat látnak el, a rendszer egésze mégis szinte teljesen nélkülözi a területi együttműködések önkéntes, alulról építkező vagy az észervek mentén logikusan létrejövő formáit. Az ágazati politikák sok esetben kialakították azokat a funkcionális régiókat, amelyek egy-egy közszolgáltatás, közfeladat tekintetében optimális fejlesztési/működési egységekként tudnak működni például a vízgyűjtő területekre szervezett vízügyi igazgatóságok, vagy a hulladékkezelő infrastruktúrát kiépítő projektrégiókat követő hulladékregiók. Ugyanakkor a helyi önkormányzati önkéntes együttműködések, a nagytérségi gondolkodás megjelenése esetleges, a legtöbbször városközpont-el-

lenes. Az erőforrás-térképezési modell éppen ezért próbálja beépíteni a térségi gondolkodás követelményét, éppen ott, azokban az ágazatokban és területeken, ahol a mérethatékonyság, a működés logikája vagy a nagytérségi hatások miatt ez a logikus. Gondoljunk itt a határokon nem megálló *környezeti kérdésekre* vagy az erőforrás-potenciálokat elszívó nagy foglalkoztatókra, nagy erőművekre stb.

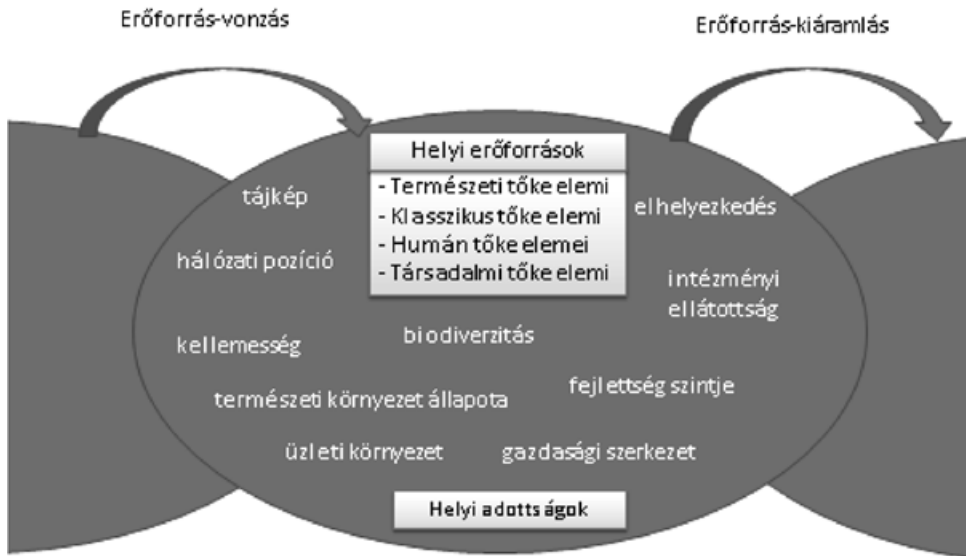
3. A HELYERŐFORRÁS-TÉRKÉPEZÉSI MODELL FELÉPÍTÉSE

A döntéshozók számára az *erőforrás-térképezési modell* egy olyan *gondolkodási keretet* nyújt, amelyen végighaladva, a jelenlegi erőforrás-lekötöttségeket is figyelembe véve, de az alternatív hasznosítási lehetőségekre is gondolva, fel tudja mérni a csupán a meglévő helyi erőforrásokra alapozott fejlesztési lehetőségeket. Ez a gondolkodás épp szembe megy a megszokásokkal (eddig is erre használtuk...), lehetőséget nyújt a kreatív, innovatív megközelítések, erőforrás-felhasználások felmerülésére, és segíti a kívülről várt megoldásokon (pályázatok, támogatások) való felülemelkedést.

A helyi erőforrások definiálásához éppen a „*helyi*” *keretek* megfogása a legnehezebb. Mert mit tekinthetünk egy komplex helyi fejlesztésekhez alkalmas térbeli egységnek? Tulajdonképpen minden erőforrásnál mást és mást. Ha mondjuk a vízre mint természeti erőforrásra tekintünk, nem tudjuk a mennyiségét és a minőségét a vízgyűjtő területektől vagy a vízzáró rétegek alatt a rétegvizek teljes tömegétől és kiterjedésétől függetleníteni. Az erdő, ami két települést köt össze, nemcsak fizikai kapcsolatot jelent, de fejlesztéspolitikai kapcsolatot is: természeti érték, szép tájkép, turisztikai látványosság, faipari bázis? Nem lehet itt és ott eltérőképpen kezelni ugyanazt a kérdést, mert az egyik döntés elveheti a másik oldalon is a képviselt értékeket és az erőforrásban rejlő lehetőségeket. Mégis, a jelenlegi szabályozási környezetben, ahol a helyi fejlesztés települési önkormányzati feladat, azaz a helyi önkormányzat az a fejlesztéspolitikai döntéshozó szerv, aki a helyi közösségtől kapott felhatalmazás alapján a helyi közösségi érdekeket meg tudja jeleníteni a helyi folyamatok menedzselése során. A helyi erőforrások védelme nem lehet öncélú, azaz a helyi erőforrások felhasználásának vagy fel nem használásának mindig valamilyen közösségi értékválasztás mentén kell eldölnie (a megőrzés, a változatlanóság az érték, vagy a célszerű felhasználás?), a felhasználás optimalizálásához azonban ismerni kell azokat az opciókat, amelyek mentén a döntéshozók kialakíthatják a helyben legjobb megoldást, ami bázisát képezheti az adaptív helyi fejlesztéseknek.

A helyi szint tehát a helyi erőforrás-térképezési modellben praktikusán a település, amely így kijelöli a helyi beavatkozás térbeli léptékét, de nem zárja ki a jogszabályok által is lehetővé tett és a különböző ösztönző rendszerek által elősegített térségi együttgondolkodást, térségi fejlesztési terek kialakulását. Ezen térségi erőforrás-optimalizáló rendszerekhez (például munkaerő-vonzáskörzet, szolgáltatási

központ – alvótelepülés) éppen úgy tud alkalmazkodni megfelelően a települési erőforrás-felhasználás, ha a legoptimálisabb megoldás mellett teszi le a voksát. Nem a mindenkori feletti endogenitás, bezárkózás tehát a végcél, hanem a helyi erőforrások tőkeképző szerepének optimális kihasználása. A fennálló erőforrásáramok és az azokra épülő tőkeképzési folyamat abban az esetben lehet kielégítő vagy elfogadható helyi szempontból, ha az nem jelent egyoldalú értékkiáramlást, az erőforrások rohamos elfogyását, a hely elértéktelenedését és a további fejlődési lehetőségek gátját (1. ábra).



Forrás: Mezei Cecília szerkesztése

1. ábra. Erőforrásáramok, erőforrás-kategóriák és a helyi keretfeltételek

Az erőforrás-alapú megközelítés szerint erőforrásnak tekinthetők mindazon tényezők, amelyek valamiféle lehetőségalmazt és egyben értéket képeznek a fejlesztők és a felhasználók, azaz az emberi szükségletek számára. Az *erőforrás* ilyen értelemben tehát mindig szubjektív fogalom, az adott felhasználási forma és a felhasználói közeg értékítélete dönti el a használhatóságot és a képviselt értéket. Az erőforráslista elkészítéséhez azonban kell egy objektív fogalom, definíció is, amely szerint számba kell venni minden olyan helyben rendelkezésre álló, a fejlesztésekhez felhasználható tényezőt, amelyek valahol, valamikor, valaki számára értéket, inputot képezhetnek, és a saját céljai érdekében fel tudja használni őket. Azaz elő lehet állítani egy helyierőforrás-listát, amelyből, mint afféle menüből válogatva a helyi szereplők tételesen fel tudják mérni a helyben rendelkezésre álló, a fejlesztésekhez felhasználható tényezők körét és azok mennyiségi, illetve minőségi jellem-

zöit. Ezen erőforrás-jellemzőket indikátorok számszerűsíthető értékei támasztják alá, ami lehetővé teszi az adott erőforrás értékelhetőségét. Emellett, ha egy település rendelkezésére álló erőforrásokról beszélünk, a hasznosításnál a település érdekeit, azaz a helyi szereplők igényeit kell első sorban figyelembe venni.

Az *erőforrások tulajdonosai* szabad, piaci döntést hoznak az erőforrások felhasználásáról. Az erőforrások lehetnek magán- vagy közösségi „kézben”. A helyi közösségi tervezésnek és döntéshozásnak tulajdonképpen csak a felhasználási kereteket kell és szabad kijelölnie. Van, amikor az egyik erőforrás adott célú felhasználása ellehetetlenít vagy kizár másokat, elértéktelenít más helyi erőforrásokat, vagy a helyi közérdek ellen hat. Ilyen esetekben kell közbelépnie szabályozó eszközökkel a helyi döntéshozóknak. Jobb esetben csak befolyásoló, ösztönző, esetenként példamutató (fenntarthatóság, megújuló erőforrásokra való koncentráció stb.) szerep jut a *helyi önkormányzatnak*, akik így a helyi fejlesztés kötelezettségével lényegében a *helyi erőforrások komplex menedzselését* kapták feladatul. Mindezek mellett a *közösségi erőforrások jó felhasználása, adaptív fejlesztési célokba való becsatornázása* szintén alapfeladatának tekinthető.

A modellben használt *tőke* lényegében mindazon eszközzrendszer, képesség-halmaz, amely a korábbi erőforrás-használatok és tőkeátváltások során felhalmozódtak a tőkebirtokosoknál, s amelyek segítségével a tőke birtokosai értéket, hasznot tudnak teremteni. A *tőkeképződés* tehát egy olyan folyamat, amikor az erőforrásainkat úgy hasznosítjuk, hogy annak segítségével érték-többletet állítunk elő. Természetesen van negatív tőkeképződés is, amikor rosszul, nem megfelelő vagy nem hatékony módon gazdálkodunk az erőforrásainkkal. A tőke, hasonlóan az erőforráshoz, szintén szubjektív fogalom, a tőketulajdonos értékítélete és tőkekombinációja (társadalmi, gazdasági, természeti, humán) határozza meg a tőke használhatóságát is. Ha értéktelennek látja a tulajdonos, eleve nem veti be, nem próbálja meg használni.

A közösségi fejlesztésnek lényegében az egyénekre és az ő képesség-halmazukra³ kell tudni jól reagálni, amihez elengedhetetlen a helyi társadalom alapos ismerete és aktív, cselekvő bevonása a fejlesztési folyamatba. Innen közelítve kívülről, felülről vagy egy pályázati kiírás által biztosan nem lehet megoldani a helyi problémákat, kielégíteni a helyi igényeket, avagy kibővíteni az egyéni képességeket (lehetőség-halmazokat).

Ennek megfelelően az *erőforrásmodell a következő dimenziók mentén támogatja az erőforrás alapú helyi tervezési döntések meghozatalát:*

- *Helyzetfeltárás* az előzetesen azonosított erőforráslista alapján. Az *erőforráslista* lényegében egy *erőforrásmenü*, amiből minden modellhasználó ki tudja válogatni a helyben releváns elemeket.

³ JUHÁSZ Judit – BAJMÓCY Zoltán – GÉBERT Judit – MÁLOVICS György: Szegénység, képességek, lehetőségek Szegénységkezelési szempontok Amartya Sen elméletének tükrében. *Közgazdasági Szemle*, 2015/5, 544–564.

- Ezt követően sor kerülhet az *erőforrások státuszának megrajzolására*, mégpedig az egyes erőforrások minőségi és mennyiségi dimenziói mentén.
- Ezt kiegészítheti valamiféle helyzetfeltárás a *helyi sajátosságokra*, körülményekre vonatkozóan. Ide olyan helyi adottságok sorolódnak, amelyek nem tekinthetők erőforrásoknak (mert nem férnek bele a definíciós meghatározásba, és nem eszközként kerülnek bevonásra a tőkeképzési folyamat során, hanem külső feltételként, befolyásoló tényezőkként jelennek meg).
- *A helyi erőforráshelyzet értékelése*. A modell elvégzi a helyi erőforrások és a helyi sajátosságok értékelését (mennyiségi és minőségi oldalról), mégpedig szakértői kategorizálás alapján, erőforrásonként eltérő dimenziókban. Ezek a dimenziók lehetnek a település-méretkategóriás átlagok, a térségi (járási, megyei) átlagok, vagy országos referenciaértékek, vagy előre rögzített szakértői kategóriák, mégpedig az erőforrások „rossz”, „közepes”, „jó” állapotairól.
- A megújuló energetikára koncentráló *potenciál-analízis* elvégzése. A helyi erőforrásokban rejlő potenciál, kihasználható lehetőségthalmaz (szakértői becslések és értékítéletek alapján) felvázolása. Itt olyan erőforrás-felhasználási alternatívákat is vizsgál a modell, amely egy-egy, sokszor korlátos erőforrás alternatív hasznosítási módjainak a lehetőségeit is feltárja, és képes azok bizonyos szempontú összevetésére.
- *A hosszú távú trendek várható hatásainak értékelése*. Egyes hosszú távú trendek modellezhető várható hatásokat indukálnak a hely sajátosságait és erőforrásait illetően, ezért az erőforrásmo­ dell több ilyen trend (demográfia, klíma, csapadék, gazdaság) beépítését is elvégezte. A várható következmények a mo­ dell értékelő felületein kerülnek összegzésre.
- Az erőforrás-állapotok, a helyi sajátosságok, a trendhatások, a térségi összefüggések és a potenciálok alapján a modell komplex elemzéseket is lefolytat, és annak alapján *javaslatokat tesz a helyi fejlesztési irányokra vonatkozóan*. A javaslat­tétel arra vonatkozik, hogy melyek azok a veszélyek, amelyekre a leginkább oda kellene figyelni, és milyen fejlesztési potenciálok vannak helyben, amelyeket hasznosítani lehetne.

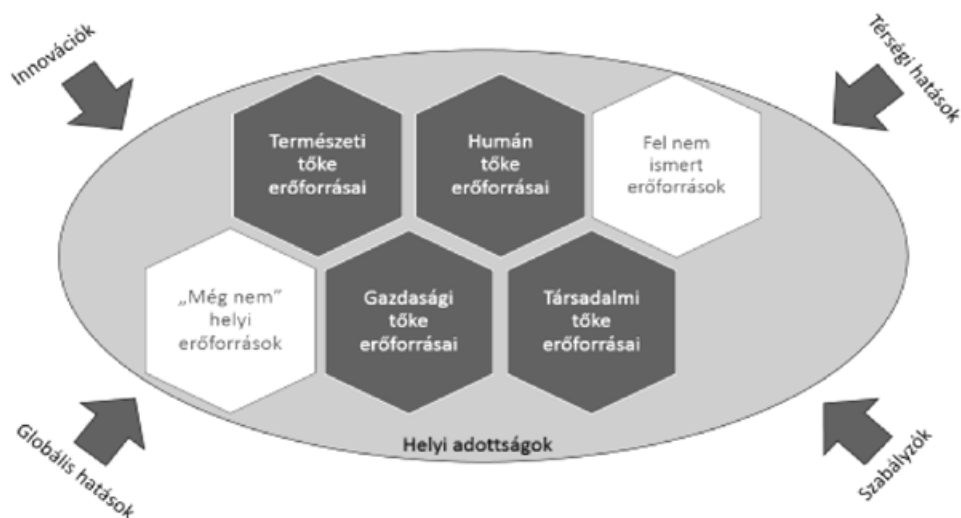
Az erőforrás-térképezési modell mindezekhez olyan inputokat használ fel, mint:

- Egy országos területi és ágazati adatbázisokból felépített *településsoros hátteradatbázis*, amely az elemi adatokon túl képzett indikátorokat is tartalmaz.
- A modellbe beépített *helyi döntéshozói célzott kérdések*: olyan részletező, helyi tudást igénylő kérdések, amelyek el tudják mélyíteni az erőforrásokról és a helyi sajátosságokról kialakított képet. A modellfelületen megfogalmazott kérdések helyi információkkal pontosítják, tökéletesítik vagy kiegészítik az erőforrások jellemzését célzó elemzési irányokat.
- *Helyi lakossági kérdőívekből származó információk*, amelyek szintén tovább tudják mélyíteni a helyi erőforrásokról és a helyi sajátosságokról kialakított

képet. A helyi lekérdezés a helyi lakosság preferenciáinak, elégedettségének és a helyi társadalom jellegzetességének feltárására egyaránt lehetőséget nyújt. A modellfelület a kidolgozott teszt-kérdőív eredményeit be tudja építeni a modell működésébe.

Az erőforrás-térképezés struktúráját, menetét, logikáját adó *erőforrásokat négy nagy kategóriába sorolva azonosítottuk, mégpedig a tőkeképzési folyamatban betöltött szerepük alapján csoportosítva őket* (2. ábra). Ezek:

- a természeti tőke erőforráselemei,
- a humán tőke erőforráselemei,
- a klasszikus gazdasági tőke erőforráselemei és
- a társadalmi tőke erőforráselemei.



Forrás: Mezei Cecília szerkesztése

2. ábra. A helyi erőforrások csoportjai

Az erőforráslista ugyanakkor nem ölelhet fel minden erőforráselemet, hiszen vannak a még nem ismert, látens erőforrások, és a később akár helyivé váló erőforrások (például településegysítés miatt). Külön egyedi kategóriát képeznek a helyi adottságok, amelyek nem sorolhatók a helyi erőforrások közé, de mégis helyi jellemzőkkel és hatásokkal bírnak.

A *helyierőforrás-mix* biztosan nem függetleníthető a külső környezettől, a külső (társadalmi, gazdasági, környezeti) hatásoktól, amelyek közül a 2. ábra csak a legfontosabbakat emeli ki: innovációk, globális és térségi hatások, valamint az erő-

források használatára és értékére erősen ható külső szabályozók (európai uniós és hazai jogszabályi környezet).

A helyi fejlődést meghatározó tőkeelemek (természeti, klasszikus, humán és társadalmi tőke) erőforrásbázisait, valamint a releváns hatással rendelkező települési adottságok meghatározását, gyűjtését és rendszerezését követően állt össze tehát egy helyzetfeltáró és egyben helyi fejlesztési döntéshozást támogató *helyierőforrás-térképezési modell*.

A létrehozott Microsoft® Excel-alapú modell a vizsgált erőforrás-kategóriákon belül kidolgozott, felmerült indikátorok közül azokat tudta beépíteni, amelyhez a szükséges országos településsoros adatsorok beszerezhetők voltak. Több esetben a térségi adatok településekre vetítésével operál a modell (például trendhatások esetében), más-
hol több évvel korábbi adatok képezik a kiindulópontot (mivel nincs frissebb adat). Az elemzések gerincét azonban a TeIR (Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer) és a KSH (Központi Statisztikai Hivatal) területi adatsorai képezték, azok lettek tisztítva, kiegészítve más szakági adatkörökkel. A tucatnyi felhasznált egyéb adatbázis között voltak például az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (European Environment Agency, EEA) által koordinált Corine Land Cover, az OKIR, az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer, a PVGIS, azaz a Photovoltaic Geographical Information System adatai és térinformatikai rendszerei.

4. KÖRNYEZETI ASPEKTUSOK AZ ERŐFORRÁSMODELLBEN

A jelen tanulmányban tárgyalt környezeti minőséget befolyásoló indikátorokat döntően a *humán tőke erőforráselemei* közé soroltuk a modellben, egyes elemei azonban megtalálhatók a helyi adottságok között is (1. ábra).

Az erőforrásmodellben a humán tőke erőforrását az egyén jelentette, amelynek tudása, egészsége és életminősége képezték a számszerűsítendő elemeket a modell-számítások során. A helyi adottságok között is akadt számos környezeti elem, úgy-
mint a környezeti állapot, a biodiverzitás vagy a települési látkép.

A környezeti állapot számos indikátora került tehát figyelembevételre a modell-konceptió kidolgozása során. A lakosság által érzékelt, észlelt jellemzők mellett a levegőminőség objektív mérőszámai, a zaj, a tájsebek és a vizek is megjelennek, mint potenciális környezetiállapot-mutató indikátorok (amelyek közül a beszerezhető adatokon alapuló indikátorok be is épültek a modellbe). Miért?

Számtalan korábbi kutatásunk igazolja azt, hogy az önkormányzatok a környezeti kérdéseket, a környezeti problémákat nem első helyen kezelik, illetve gyakorta egyáltalán nem kezelik, vagy anyagi, vagy ismeretbeli nehézségek miatt.⁴ Éppen

⁴ VARJÚ Viktor: A környezeti politika fejlesztéspolitikába történő integrációja – a stratégiai környezeti vizsgálat. *PhD Disszertáció, 2010, 194*; VARJÚ Viktor: A települési önkormányzatok környezet-

ezek miatt megkerülhetetlen, hogy az erőforrás-térképezés és az önkormányzati döntéstámogatás során ne kiemelten foglalkozzunk a környezeti állapottal. Ahogy Fodor László is fogalmaz, „a környezetvédelem egyik kulcsa a környezeti szempontoknak a beépítése a különböző döntésekbe”.⁵

Ahhoz, hogy képet kapjunk arra vonatkozóan, hogy mely településen milyen a környezeti állapot, térinformatikai elemzést hívtunk segítségül. Ha egy település fontos természeti értékekkel rendelkezik, akkor az pozitív hatással van a településre, a település életére, a településen élőkre. A kapcsolatok feltárására, plasztikusabbá tételére, a kapcsolatok értelmezésére hozták létre az ökoszisztéma szolgáltatások értékelésének rendszerét (MEA 2003).⁶ Az ökoszisztéma szolgáltatások koncepciójának új paradigmaként való megjelenése segít megérteni a kulcsjelentőségű kapcsolatokat a fejlesztés és a környezet között a különböző természeti és társadalmi rendszerek működési szintjein.⁷

védelmi orientáltsága. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 2013/23, 21–36; VARJÚ Viktor: Aprófalvak környezeti politikája. *A Falu*, 2013/3, 45–55; VARJÚ Viktor: *Környezetpolitika és/vagy területfejlesztés: A környezeti- és fenntarthatósági politika dilemmái és viszonya a fejlesztéspolitikához*. Dialóg Campus Kiadó-Dóm Kiadó, Budapest–Pécs, 2015; Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017; PUMP Judit: Helyi környezetpolitika – Göröngyök az úton. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017. 29–53.

⁵ FODOR László: A környezetvédelmi szabályozás helyi szintjei. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 71.

⁶ Millenium Ecosystem Assessment, 2003. <https://www.millenniumassessment.org/en/index.html> – (2018.03.01.)

⁷ ABOLINA, Evisa – LUZADIS, Valerie A.: Forest sustainability and social policy: The role of ecosystem services. In Wallimann, I. (ed.): *Environmental policy is social policy – Social policy is environmental policy*. Springer, New York, 2013, 63–78; CONSTANZA, Robert – DALY, Herman E.: Natural capital and sustainable development. *Conservative Biology*, 1992/1, 37–46; CONSTANZA, Robert – FOLKE, Carl: Valuing ecosystem services with efficiency, fairness, and sustainability as goals. In Daily G. (ed.): *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*. Island Press, Washington, DC, 1997, 49–70; COSTANZA, Robert – DALY, Herman E. – BARTHOLOMEW, Joy A.: Goals, Agenda and Policy Recommendations for Ecological economics. In Costanza, R. (ed.) *Ecological Economics*. Columbia University Press, New York, 1992; VARJÚ Viktor: *Környezetpolitika és/vagy területfejlesztés: A környezeti- és fenntarthatósági politika dilemmái és viszonya a fejlesztéspolitikához*. Dialóg Campus Kiadó-Dóm Kiadó, Budapest–Pécs, 2015.

Jelen kutatásban az elérhető adatok segítségével kísérletet tettünk arra, hogy értékeljük a *természeti értékeket, a természeti erőforrásokat mint ökoszisztéma-szolgáltatásokat, méghozzá települési szinten*. Az értékeléshez természetvédelmi adatokat, fedvényeket használtunk, illetve a tájértékelésben szokásos módszertant.⁸ Mivel a tájképpel kapcsolatos elégedettségnek, a tér tulajdonságainak pozitív hatása van a terület újralátogatására,⁹ a térhez kapcsolódó pozitív attitűd kialakulása, így a települések ilyen tekintetben történő értékelése jelzi, hogy a település (elsősorban annak külterületi része) milyen természeti értékekkel bír. Ahogyan azt is, hogy melyek azok a települések, amelyeknek ezt érdemes tudatosítani saját lakosaik és/vagy mások számára, és nem utolsósorban figyelembe venniük település-fejlesztési, illetve környezetvédelmi programozási gyakorlatukban.

A magyarországi települések értékelésénél a természeti védelemmel bíró értékeket három kategóriába soroltuk. Az elsőben *a nemzetközi védelem alatt álló* (NATURA 2000 SPA, NATURA 2000SAC, RAMSARI Egyezmény által érintett) *területeket értékeltük*, a második csoportban *a hazai védettségi kategóriákat osztályoztuk*, míg a *harmadik csoportba az országos ökológiai hálózatba tartozó területek kerültek*. Az értékelést úgy végeztük el, hogy megnéztük, hogy az egyes településekhez mely védett természeti területek, értékek tartoznak, és az 1. táblázatban jelzett osztályzatokat/pontokat (ahol a természeti értékek nagyságát próbáltuk figyelembe venni) hozzárendeltük a településekhez. Mivel a védett értékek eloszlása egyenetlen, ezért az egyes településekhez hozzárendelt pontokat megszoroztuk azzal a hányaddal (százalékkal), amellyel a védett terület lefedi a település területét, azaz, a település hány százaléka esik az adott védett terület alá. A végén – az említett három kategóriában külön-külön – összeadtuk a településekhez rendelt pontokat, így három természetierőforrás-értékelést kaptunk.

⁸ Vö. GYURICZA László: Természeti és társadalmi adottságok idegenforgalmi szempontú értékelése és komplex turisztikai kiskörzetek kialakítása nyugat-zala példáján. *Földrajzi Értesítő*, 1998/2, 173–187; LÓCZY Dénes: *Tájértékelés, Földértékelés*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2002.

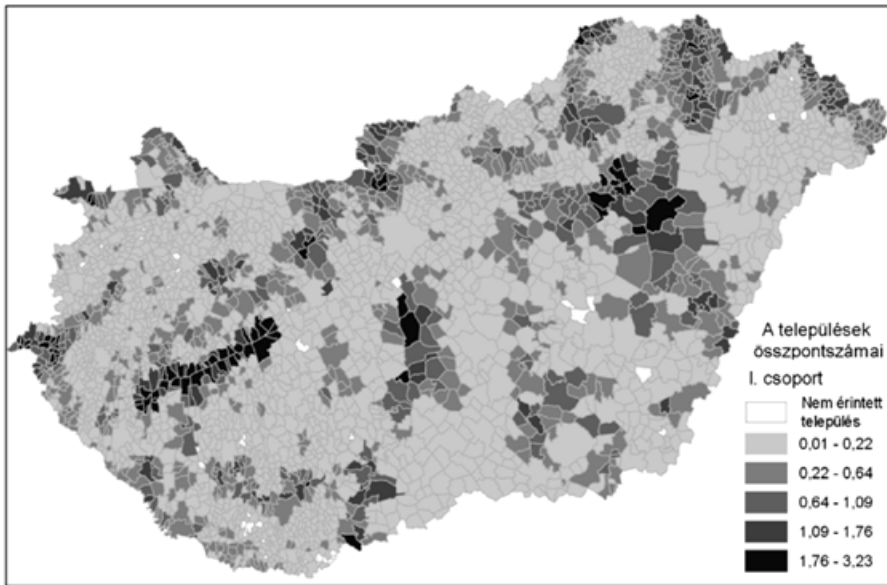
⁹ PRAYAG Girish: Paradise for who? Segmenting visitors' satisfaction with cognitive image and predicting behavioural loyalty. *International Journal of Tourism Research*, 2012/14, 1–15.

1. táblázat. A természeti értékek értékelése, osztályozása

<i>Természetvédelmi kategória</i>	<i>Adott pontszám</i>
Nemzetközi védettségi kategória	
NATURA SPA	1 pont
NATURA SAC	1 pont
RAMSARI terület	2 pont
Országos védettség alá tartozó kategóriák	
Tájképvédelmi övezet	1 pont
Felszíni barlangi védőövezet	2 pont
Nemzeti Park	3 pont
Tájvédelmi Körzet	2 pont
Természetvédelmi terület	1 pont
Természetvédelmi emlék	1 pont
Országos ökológiai hálózatba tartozó kategóriák	
Magterület	3 pont
Ökológiai folyosó	2 pont
Puffer terület	1 pont

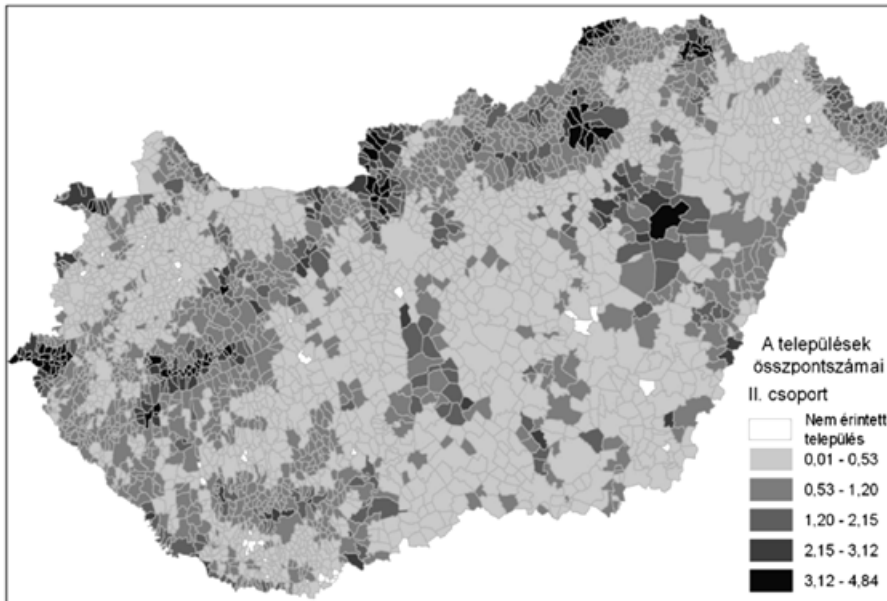
Forrás: Varjú Viktor szerkesztése

Ahogy a 3., 4., 5. ábrákon látszik, *mindhárom értékelés hozzávetőlegesen ugyanazokat a településeket értékelte magasra*. Az ökológiai hálózatnál azonban a települések szélesebb köre kapott magasabb pontszámot. Ennek oka, hogy a szélesebb puffertérségek is értékelésre kerültek, ami egy figyelemfelhívás az önkormányzatok felé, afféle jelzése a „gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan” szlogennek.



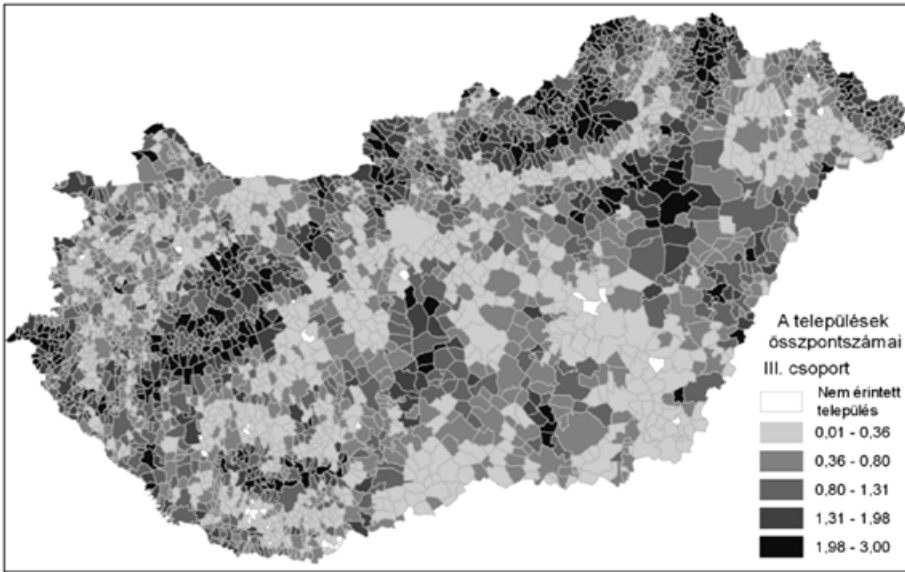
Forrás: Földművelésügyi Minisztérium Környezetügyi Helyettes Államtitkárság (FMKHÁ) adatai alapján Varjú Viktor szerkesztése.

3. ábra. Nemzetközi védelem alatt álló területekkel érintett települések összesített pontszámai



Forrás: FMKHÁ adatai alapján Varjú Viktor szerkesztése.

4. ábra. Hazai védelem alatt álló területekkel érintett települések összesített pontszámai



Forrás: FMKHÁ adatai alapján Varjú Viktor szerkesztése

5. ábra. Az országos ökológiai hálózat által érintett települések összpontszámai

5. ÖSSZEGZÉS

Kutatásunk során részben konkrét pilot program segítségével, részben pedig az erőforrásmodell eddigi disszeminációjával beigazolódott, hogy az erőforrás-térképezés egy olyan módszertan lehet a helyi döntéshozók kezében, ami az erőforrás-alapú helyi tervezést elősegítheti.

Ehhez kifejleszthetők olyan döntéstámogató eszközök, amelyek az erőforrás-alapú megközelítésen alapulnak, és amelyek a helyi erőforrások optimális felhasználását tekintik kiindulópontnak és egyben végső célnak is. Ezek a döntéstámogató eszközök azonban nem tekinthetnek el olyan globális és térségi tervezési szempontoktól sem, mint amilyen a *fenntarthatóság*, az *üzemeltethetőség* vagy a *méréthatékonyság*. Ezek a holisztikus szempontok amennyiben indikátorok mentén operacionalizálhatók, beépíthetők az ilyen vagy hasonló döntéstámogató eszközök működésébe.

Az itt felvázolt erőforrás-alapú döntéstámogató modell a korábbi helyzetfeltáró és helyi tervezési sablonokhoz képest más, újszerű struktúrát alkalmaz (helyierőforrás-lista), lehetővé téve a másként gondolkodást, generálva az innovációkat a helyi fejlesztések területén, ami a helyi versenyképesség kulcsa lehet.

Az erőforrás-térképezési modell másik újszerűsége, hogy nemcsak a klasszikus tőkeelemeket jeleníti meg, hanem az emberi jóllét, az életminőség számára fontos „szoft” elemeket is számba veszi. Mindezek nyomán az itt bemutatott erőforrás-térképezés nem elhanyagolható dimenziója lett a *természeti környezet minősége*, amelyre vonatkozó indikátorok szerves részét képezik a modell működésének.

Helyi szintű döntéshozatal és helyi szintű politikák kialakítása – különös tekintettel a környezeti kérdésekre

A helyi önkormányzatisággal rendkívül szoros kapcsolatban áll a helyi társadalom, a helyi politika, a helyi hatalom összefüggésrendszere. Több diszciplína – köztük a politikatudomány, a regionális kutatások és a közigazgatás-tudomány – képviselői is foglalkoznak ezzel a bonyolult és sokarcú viszonyrendszerrel. A helyi önkormányzatok *differentia specificája* a központi kormányzati hatalommal szembeni *autonómia*. Az ügyek önálló intézésének joga legfőképpen a helyi jogszabályalkotásban, az igazgatási szervezet kialakításában és a helyi adók, közszolgáltatási díjak, bírságok kiszabásában nyilvánul meg. E tanulmányban a környezeti igazgatás és a környezetvédelem hazai intézményrendszere átalakulásának, a települési önkormányzatok döntéshozatali folyamatainak, valamint a helyi politikai aktorok szerepe vizsgálatának kontextusában *szeretném bemutatni* a helyi (környezet)politika formálásának folyamatát. A tanulmány utolsó részében 516 önkormányzat által megválasztott online kérdőív eredményeinek egy részét kívánom elemezni. Úgy tűnik, a helyi környezetpolitika alakításának legfontosabb szereplői a települési önkormányzatok (a választott és kinevezett tisztségviselők, az önkormányzat képviselő-testülete és a polgármesteri hivatal, illetve annak munkatársai), míg a civil szervezetek és az állampolgárok hatása csupán kismértékben kimutatható. Az önkormányzatok a helyi szintű döntéshozatalban játszott saját szerepüket az „ideális” kontra „tényleges” döntési mechanizmus összefüggésében ellentmondásos módon élik meg. A rendelkezésükre álló anyagi és humán erőforrásokat elégtelennek gondolják a helyi környezeti fenntarthatóság megvalósítására.

* Dr. Pénez Ferenc egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közpolitikai és Alkalmazott Szociológiai Tanszék, penzes.ferenc@law.unideb.hu; A tanulmány K 115530 ny. sz. kutatási projekt („Helyi önkormányzati szerepek és eszközök az ökológiai fenntarthatóság megvalósításában”) keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával készült.

1. A KÖRNYEZETI IGAZGATÁS ÉS A KÖRNYEZETVÉDELEM ÁLLAMI INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK ÁTALAKULÁSA EBBEN AZ ÉVTIZEDBEN

Magyarországon az 1989–1990-es rendszerváltást követően három közigazgatási reformhullám söpört végig, amelyek komolyan érintették az önkormányzatok jog- és hatásköreit, bár viszonylag érintetlenül hagyták magának a döntéshozatali folyamatnak a szabályozását.¹ Az elmúlt majd hét évben a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program keretében a közigazgatási rendszer átfogó átalakítására került sor.² A helyi önkormányzatok jog- és hatásköreinek szűkítésével párhuzamosan – ezek rovására – a 2010 utáni időszakban a területi kormányzás rendszerében a területi államigazgatás erősödött meg. A 2011. január 1-ével létrejött fővárosi és megyei kormányhivatalok jelentősen csökkentették a korábbi időszakra jellemző területi széttagoltságot, ugyanakkor továbbra is számos területi államigazgatási szerv működik szervezetileg és szakmailag önállóan, ami a területi közigazgatással szemben támasztott hatékony működés és egységes feladatellátás ellen hatott. A kormányhivatalok addig ágazatonként elkülönülten, megyei és járási szinten működő, önálló feladat- és hatáskörrel bíró szakigazgatási szervekből (például fogyasztóvédelmi felügyelőség, közlekedési felügyelőség, szociális és gyámhivatal, erdészeti igazgatóság), valamint a szintén önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező, funkcionális és egyéb (például ügyfélszolgálati, koordinációs) feladatokat ellátó törzshivatalból álltak. A kormányhivatalok tehát osztott szerkezetűek voltak, hiszen a kormány megbízott által közvetlenül vezetett törzshivatalból, illetve a szakmailag önálló szakigazgatási szervekből álltak, együtt, egy költségvetési szervet alkotva. A kormányhivatali rendszer kialakítása kapcsán meg kell említsük a járások ismételt életre hívását.³ Ennek az alsó-közép szintnek a létrehozása érintette leginkább az önkormányzatok működését. Ezzel az intézkedéssel a kormányzati cél az önkormányzati és az államigazgatási feladatok szervezeti szinten történő elválasztása volt. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök területi alsó-közép szinthez történő telepítésénél a jogalkotó által alkalmazott rendezőelv szerint a helyismerethez kötődő, mérlegelési jogkörbe tartozó, azonnali reagálást igénylő ügyek (például a helyi természetvédelmi értékekkel, zajszennyezéses ügyekkel, kútúrassal kapcsó-

¹ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet. Budapest, 2016, 583–599; FÓNAI Mihály – PÉNZES Ferenc: Opportunities of local governments in local environmental policy. In Szigyártó Irma-Lidia – Szikszai Attila (szerk.): *XIII. Kárpát-medencei Környezettudományi Konferencia*. Ábel Kiadó, Kolozsvár, 2017, 294–304; PÉNZES Ferenc: A közfeladatok megoldásának külön útjai. *Jogtudományi Közlöny*, 2015/9, 449–451.

² Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0 <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozsig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf>.

³ A 2012. évi XCIII. tv. a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról.

latos hatáskör), valamint az önkormányzat képviselő-testületének rendeletalkotási jogkörével összefüggő hatáskörök az államigazgatás helyi szervénél, a jegyzőnél maradtak. A korábban a kistérség körzetközponti szerepét ellátó települési – a főváros esetében a kerületi – önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozó ügyek pedig a járási hivatalokhoz kerültek.⁴

A fent említett – 2011. január 1-ével kialakított – szakigazgatási rendszer hiányosságainak, hibáinak feloldására alkotta meg az Országgyűlés a 2015. évi VI. törvényt.⁵ A hatékony közigazgatás jegyében 2015. április 1-től a törvény felülírta a fővárosi és megyei kormányhivatalok eddigi szervezeti struktúráját, valamint új feladatokat delegált a kormányhivatalokhoz.

A törvény által létrehozott integráció két irányú volt: külső és belső.

A külső integráció keretében a kormányhivatalokhoz új, eddig más szervek által ellátott feladatok kerültek. Ezek elsősorban a hatósági típusú államigazgatási feladatokat jelentették (például a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek, valamint a bányakapitányságok által ellátott feladatok).

A belső integráció nyomán pedig a kormányhivatalokban megszűnt a szakigazgatási szervre és törzshivatalra való felosztás. A kormányhivatalok a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből, főosztályokból és osztályokra tagozódó járási hivatalokból állnak.

Amint említettük, a közigazgatási rendszer átalakítása során először még a környezetvédelmi igazgatás nem került integrálásra a kormányhivatali rendszerbe. A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek az országos zöldhatóság irányítása mellett regionális alapon szerveződve végezték az ágazathoz tartozó államigazgatási ügyek intézését. 2012. január 1-ével a vidékfejlesztési tárcától a belügyminiszter irányítása alá került a 12 területi vízügyi igazgatóság, valamint a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóságból kiválással létrejövő Országos Vízügyi Főigazgatóság. Aztán *A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról* szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 29. § (1) bekezdése értelmében a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek 2015. március 31-ével megszűntek. A felügyelőségek környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és szakhatósági hatásköreit 2015. április 1-jétől a kormányhivatalok gyakorolták, de a hatáskörök a szervezeti átalakulástól függetlenül változatlanok maradtak. Ezt követően *A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről* szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 2017. január 1. napjától hatályos rendelkezései alapján területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként megyei

⁴ HORVÁTH M. Tamás – JÓZSA Zoltán: Az államigazgatás helyi és területi szervei. In Jakab András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2016, 564–582.

⁵ 2015. évi VI. törvény egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról.

illetékességgel – a jogszabályban meghatározott kivétellel – a megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási hivatala jár el.

A Vidékfejlesztési Minisztérium háttérintézményeként 2012. január 1-én megkezdte működését a Nemzeti Környezetügyi Intézet, amely valamennyi környezet-vel kapcsolatos területen biztosította a szakpolitikai döntések szakmai, tudományos megalapozását. A kormány régi hézagot pótolta e komplex intézmény létrehozásával, hiszen a legtöbb európai államban működik ilyen *policy-jellegű* környezetvédelmi ügynökség. A környezet- és természetvédelmi feladatok mellett a vizeink megóvását, fenntartható használatát biztosító vízügyi feladatok (például vízgyűjtő-gazdálkodás, központi vízügyi adatbázisok üzemeltetése) a Nemzeti Környezetügyi Intézet és kirendeltségei feladatkörébe tartoztak. 2015. július 1-ével az intézet egyesült a Nemzeti Agrárszaktanácsadási, Képzési és Vidékfejlesztési Intézettel (NAKVI) Herman Ottó Intézet néven. A kormány 2016 júniusában elrendelte a Herman Ottó Intézet megszűnését, feladatait a Herman Ottó Intézet Nonprofit Kft. gazdasági társaság látja el 2017. január 1-étől.⁶

Az említettek mellett új intézményként jött létre az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség, amely önálló, teljesen állami tulajdonban lévő nonprofit kft. szervezeti formában működött. Az ügynökség közreműködött a környezetszennyezés és a hulladékok keletkezésének megelőzésében, valamint a keletkezett szelektív hulladék hasznosításában. 2014. december 31-én megszűnt az Ügynökség, és feladatait 2015. január 1-jétől az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség látta el.⁷ 2017. január 1-ével a főfelügyelőség beolvadásos különválás útján szűnt meg: általános jogutódja a Pest Megyei Kormányhivatal lett. Az állami hulladékgazdálkodást közvetítő szervezet számára meghatározott igazgatási feladatait, valamint a környezetvédelmi törvény szerinti hatósági feladatait azóta a Földművelésügyi Minisztérium, míg a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatait a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium látja el.⁸

Kedvezőtlen tendenciaként említhető, hogy a környezetvédelmi igazgatási szervezetek dolgozóinak létszáma az elmúlt időszakban csökkent, miközben az intézett hatósági ügyek száma folyamatosan növekedett. A környezeti jogalkotás erősödéséből eredő pozitív hajtóerő tényleges érvényesülését nehezíti a környezetvédelmi hatósági kapacitás csökkenése. A természeti értékek megőrzését végző állami intézményeket (például a nemzetipark-igazgatóságokat) növekvő feladatmennyiség jellemzi, hatékony működésüket forráshiány nehezíti. Az állami alapfeladatok

⁶ 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről.

⁷ A kormány 322/2014. (XII. 13.) Korm. rendelete az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság megszüntetéséről és állami feladatellátásának központi költségvetési szerv által történő átvételéről.

⁸ 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről.

ellátása gyakran külső forrásokból (pályázatok), illetve a saját bevételek terhére történik. A hatóságok és az állampolgárok közti kapcsolat javítása érdekében számos előrelépés történt. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program Egyszerűsítési Programja keretében lényegesen csökkentek az ügyintézés adminisztrációs terhei. Többek között könnyebbé vált a környezeti hatásvizsgálattal és az egységes környezethasználati engedélyezéssel kapcsolatos ügyintézés (kevesebb példányszámú dokumentáció, elektronikus megkeresés lehetősége), valamint egyszerűsödött a vízkészlet-járulékkal kapcsolatos nyilatkozattételek és befizetések rendszere.⁹

A környezetvédelem, illetve a fenntartható fejlődés intézményrendszerében további változást idézett elő a *2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról*. Az állampolgárok alapjogi védelmét új alapokra helyező törvény szerint a korábbi négy ombudsman helyett egy országgyűlési biztoshoz, az alapvető jogok biztosához lehet fordulni. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2007-ben létrehozott önálló intézménye megszűnt, jogutódja az új szabályozás értelmében az alapvető jogok biztosa, és feladatait az alapvető jogok biztosának helyettese vette át, aki a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét látja el.

A környezeti igazgatás és a környezetvédelem intézményrendszerének ez a volatilitása rendkívül negatív hatást gyakorol a mindennapok pragmatikus problémamegoldására és a környezeti ügyekkel foglalkozók munkavégzésére egyaránt. A továbbiakban – az empirikus adatok értelmezési keretként – a települési önkormányzatok döntéshozatali folyamatait, valamint ezekben a folyamatokban a helyi politikai aktorok szerepét, lehetőségeit mutatom be.

2. A HELYI DÖNTÉSHOZATAL SZÍNTEREI, SZERVEZETI KERETEI, MECHANIZMUSAI

Az önkormányzat demokratikus módon fejezi ki és valósítja meg a helyi közügyekben a helyi közakaratot. A *népfelség elvéből* következően a választópolgárok a hatalmat egyrészt közvetve, az általuk választott képviselőkől álló testület útján gyakorolják, másrészt közvetlen módon, helyi népszavazás és közmeghallgatás révén.

Az önkormányzati döntések egy folyamat eredményei, amelyben a döntéshozó testület szerepe meghatározó ugyan, de nem egyedül és kizárólagosan. A helyi döntéshozatalnak számos szereplője van, sőt a helyi önkormányzatok működésében még az egyéni értékek és érdekek is megjelennek. Az *unikalitást* a település idődimenziói (múltja, jelene és jövőképe), érdekrendszer, a szereplők személyes motivációi és értékei együttesen hozzák létre. A helyben működő szervezetek több-

⁹ 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról.

ségének lehetősége van a helyi döntéshozatalban részt venni. Részvételük kiterjedhet a település üzemeltetésére, fejlesztésére, a lakosok magatartásának irányítására, befolyásolására. A helyi társadalom jelenléte fontos, mert gyakran a párbeszédet az adott kérdésről, illetve magát a döntéshozatali folyamatot a választópolgárok indítják el. A testületi vagy bizottsági ülésen felvetődött kérdések onnan kikerülve a helyi közösséget is elkezdik foglalkoztatni.

Az önkormányzati döntéshozatal olyan hatalmi erőter, amelyben a szereplők a kapcsolatrendszerükből, információikból, érdekeikből adódóan a külső hatásokra reagálva meghatározott mozgástérrel és szabályrendszerrel rendelkeznek. Ebben a megközelítésben az önkormányzatiság szervezeti struktúrával rendelkező színtér, amelyet a jogi és a politikai szabályok egyaránt dinamizálnak.¹⁰ A 2011-es önkormányzati törvény keretjellegű, vagyis a döntéshozatal és a végrehajtás részletes szabályait a települési önkormányzatok az SZMSZ-ben határozzák meg.¹¹ Önkormányzati döntést a képviselő-testület, helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.

2.1. A képviselő-testület működése, döntéshozatali mechanizmusai

A választópolgárok az önkormányzás gyakorlására hozzák létre a *képviselő-testületet*, amelynek ülése így a helyi döntéshozatal legfontosabb színterévé válik. Évente hat rendes testületi ülést kell tartania. A testület döntéseinek a zömét a képviselők szavazatának egyszerű többségével hozza, nyílt szavazással. A képviselő-testületek tagjai megválasztott képviselők, akik vagy függetlenek, vagy valamely pártnak, esetleg társadalmi szervezetnek a tagjai. Horváth M. Tamás politikai összetételét tekintve háromféle testületet különböztet meg: az *egypárti többségű*, a *koalíciós többségű* és a *kiegyensúlyozott* testületeket.¹² A *képviselő-testület funkcióit* három nagy és ezeken belül kilenc kisebb csoportra oszthatjuk: 1. legiszlációs (célkitűző, döntéshozatali és rendeletalkotási) funkció; 2. egzekutív (ellenőrző, személyzeti és végrehajtási) funkció; 3. társadalmi (nyilvánosságteremtő, kapcsolatépítő és érdekebecsatornázó) funkció.¹³ Az ezekhez a funkciókhoz kötődő számos feladat- és hatáskört az önkormányzati törvény részletezi.¹⁴ A testület feladatai

¹⁰ ZSEBÉNÉ DOBÓ Marianna: *Döntéshozatali folyamatok és dimenziók a helyi önkormányzatoknál*. PhD értekezés. Pécs, 2012, 37.

¹¹ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

¹² HORVÁTH M. Tamás: *Pártok a helyi hatalomban*. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest, 1996. 92.

¹³ HORVÁTH M. (1996): i. m., 91–98; TAMÁS Veronika: *Politikai élet a helyi önkormányzatokban*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. Budapest, 2014, 53–54.

¹⁴ Möt. 42. §

egy részét átruházhatja a polgármesterre, illetve az alpolgármesterre. Elsősorban a 10 000 főnél nagyobb településeken a testületek munkájában fontos szerepet töltenek be a pártfrakciók: létrehozataluk célja a közös vélemény kialakítása és az együttszavazás.¹⁵

A helyi önkormányzatok a helyi közügyeket intézik. Önkormányzati ügyekben a döntések joghatásukat tekintve *rendelet* vagy *határozat* formájában jelennek meg. Ezek mellett az *utasítás*, az *állásfoglalás*, a *javaslat*, a *konceptió*, a *véleménynyilvánítás* is megjelenik a döntéshozatal arzenáljában.

Az *önkormányzati rendelet* helyi jogszabály, annak betartása az adott településen, illetve az érintettek körében kötelező.¹⁶ A döntések meghozatalánál az irányadó jogszabályok közül az önkormányzati törvényt és az önkormányzat SZMSZ-ét kell kiemelni. A döntéshozatali eljárást, illetve a döntést a kormányhivatal vizsgálja felül törvényességi felügyeleti jogkörével élve.

A képviselő-testület döntésének leggyakoribb formája a *határozat*, amely általánosságban a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásával kapcsolatos tárgyi, személyi, anyagi feltételek meghatározása tárgyában születik. Az érintettek körét a határozat egyedi jelleggel (például egyesület támogatása) vagy általánosságban (például szelektív hulladékgyűjtés) jelölheti ki. A határozat a lakosság számára nem tartalmazhat közvetlen kötelezettséget.

Az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatokat a polgármesteri hivatal látja el. A képviselő-testületet széles körű önállóság illeti meg a tekintetben, hogy milyen munkamegosztást alakít ki saját maga és szervei között. A képviselő-testület döntheti el, hogy melyik szerve készítse el az előterjesztéseket. Leggyakrabban ez a feladat a polgármesteri hivatal munkatársaira hárul.

A képviselő-testület elé kerülő *előterjesztés* lehet *írásbeli* és *szóbeli*, ám a testületek általában írásos előterjesztéseket vitatnak meg. Az előterjesztésre vonatkozó valamennyi általános szabályt nem lehet előre meghatározni, mindazonáltal a legfontosabb tartalmi és formai követelményeket rögzítik az SZMSZ-ben. A testületi ülésekre előterjesztést tehet a polgármester, alpolgármester, a bizottság elnöke és tagja, a képviselők, a jegyző, illetve azok, akiket a képviselő-testület vagy a polgármester az előterjesztés elkészítésére felkér vagy felhatalmaz.

Az előterjesztések fajtái: *rendelettervezet*, *határozati javaslat*, *beszámoló*, *tájékoztató*. Az előterjesztés általában három részből áll: *bevezetésből*, *értékelő elemzésből* és *határozati javaslatból*.

¹⁵ KÁKAI László: Politikai kultúra és lokalitás. *Századvég*, 2004/3, 65–96.

¹⁶ Magyarország Alaptörvényének 32. cikk (2) bekezdése értelmében: „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”

Az előterjesztéseket a bizottsági szakasz után, az ülés előtti héten küldik ki a képviselőknek, gyakran azonban az ún. *prompt előterjesztéseket* a testületi ülés előtt egy-két nappal dolgozzák ki, majd így viszik a testület elé.

A képviselő-testület ülésének *napirendjére* a polgármester tesz javaslatot, míg döntési javaslatot bármely bizottság, illetve képviselő tehet. A napirendek előtt a képviselők *interpellálhatnak*, és *kérdéseket* tehetnek fel. A vita megnyitása előtt az írásbeli előterjesztés előadója szóbeli kiegészítést tehet, majd az ülés elnöke vagy a bizottságok elnökei ismertetik az illetékes bizottság előterjesztésre vonatkozó álláspontját, határozatát. A polgármester minden előterjesztés kapcsán külön vitát nyit, az előadóhoz a képviselők, a tanácskozási joggal meghívottak kérdést intézhetnek meghatározott időkeretben. A vita lezárása után a polgármester röviden összefoglalja az elhangzottakat. A szavazás előtt a jegyző észrevételt tehet a javaslat törvényességét illetően. Az előterjesztésben szereplő és a vitában elhangzott határozati javaslatokat a polgármester egyenként szavazásra bocsátja: először a módosító és kiegészítő indítványokról dönt a testület, majd az eredeti javaslat módosításokkal kiegészített végső változatáról. A polgármester a szavazás eredményének megállapítása után kihirdeti a testület határozatát. A testület számozott határozata tartalmazza a döntést szó szerinti megfogalmazásban, a végrehajtás határidejét és a végrehajtásért felelős személy megnevezését.

A *nyilvános testületi ülés* az önkormányzashoz való jog egyik elemének, a helyi közügyek demokratikus intézésének és a közérdekű adatokhoz való hozzájutásnak a biztosítója. Csak szűk körben, a törvény által meghatározott esetekben van lehetőség a nyilvánosság korlátozására, ezért különös gondtal kell vizsgálni, hogy fennállnak-e a zárt ülés elrendelésének, ezáltal a nyilvánosság korlátozásának a feltételei. Az indokolatlanul elrendelt zárt ülés esetén sérül a közérdekű adatok nyilvánossága, továbbá a zárt ülések jegyzőkönyvei az önkormányzati törvény alapján nem hozzáférhetőek.

2.2. A bizottsági munka

A testületi ülések mellett a legfontosabb működési terep a *bizottsági munka*.¹⁷ A bizottság jogszabályban megállapított feladat- és hatáskörrel nem rendelkezik, ezért csak a testület jogosíthatja fel ezekre. A bizottsági szerepkör és egyes bizottságok súlya lényegében a képviselő-testület és a polgármester elképzeléseitől függ. A bizottság feladatkörében *előkészíti a testület döntéseit, szervezi és ellenőrzi a dönté-*

¹⁷ Ennek jogi kereteit az önkormányzati törvény, míg a bizottságok feladatait, tevékenységét, részletes mozgásterét az SZMSZ határozza meg. Utóbbi dokumentumban kell rögzíteni, hogy mely előterjesztéseket nyújtja be a bizottság, illetve hogy mely előterjesztések benyújtásához szükséges a bizottság állásfoglalása.

sek végrehajtását. A bizottsági ülés így a legtöbb előterjesztés elkészítési terepévé válik. Itt történik egy-egy javaslat napirendre történő felvétele, előzetes tárgyalása is. A bizottsági előterjesztések témái lefedhetik az önkormányzati hatáskörbe tartozó helyi ügyek teljes körét. A döntések szakmai és politikai előkészítésére egyaránt szükség van az eredményes döntési folyamat végigvitele érdekében. A tárgyalt témakör bizottsági szakaszában is gyakran kerül sor a pártok érdekeinek, nézeteinek egyeztetésére. A bizottság olyan aréna lett, ahol konfliktusok keletkeznek az érdekek artikulációja nyomán, de azok megoldása túllép a bizottság keretein.

A *bizottságok* a képviselő-testület felhatalmazásával önálló döntéseket is hozhatnak. Összetételüket tekintve részben a megválasztott képviselők, részben külsős tagokból, szakértőkből állnak. A bizottságok üléseit a bizottsági elnökök vezetik. Kötelező jelleggel csak pénzügyi bizottságot kell felállítani, de településmérettől függően más bizottságokat is létrehozhat a képviselő-testület. Pálné szerint, amíg a kistelepüléseken a polgármester dominanciája jellemző, az ő hatására a döntések egyhangúlag születnek meg, addig a nagyobb lakosságú településeken megszokásodnak a bizottságok, és a testületet tehermentesítő funkciójuk egyre erősödik, illetve a döntéseket több vita kíséri.¹⁸ Kákai László szerint azonban a bizottságok külsős tagjaivá jellemzően listáról be nem jutott politikusokat választanak, így a szakmaiság háttérbe szorulhat.¹⁹ Az *állandó bizottságok* mellett a képviselő-testület egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára *ideiglenes bizottságot* hozhat létre.

Az a tény, hogy az adott településen önálló környezetvédelmi bizottság működik, jelentősen befolyásolja a helyben megszülető döntések milyenségét. Ezzel kapcsolatban azonban igen kitűnő tanulmányok születtek Kozma Gábor, illetve Fodor László tollából, így e helyütt ezt nem fejtjük ki részletesebben, csak utalunk rájuk.²⁰

A *polgármester* számára biztosítani kell, hogy a bizottság tevékenységét figyelemmel kísérhesse. A másik oldalról pedig, ha a bizottság az önkormányzati érdek sérelmét vagy a szükséges intézkedés elmulasztását észleli, a polgármester intézkedését kezdeményezheti.

¹⁸ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 2008, 241–254.

¹⁹ KÁKAI (2004): i. m., 65–96.

²⁰ Lásd KOZMA Gábor: A környezetvédelem helye a helyi önkormányzatok képviselőtestületi bizottsági struktúrájában. In Lázár István (szerk.) *Környezet és energia a mindennapokban*. MTA DAB Földtudományi Szakbizottság. Debrecen, 2016, 29–36; FODOR László: Települési környezetpolitika komplex megközelítésben. In Bányai Orsolya – Barta Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2018; FODOR László – BARTA Attila – FÓNAI Mihály – BÁNYAI Orsolya: Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései. *Tér és Társadalom*, 2016/3, 19–39.

2.3. A közvetlen hatalomgyakorlás formái: helyi népszavazás, közmeghallgatás, falugyűlés, fogadóóra

A *helyi népszavazás* során a választópolgárok az önkormányzatot érintő kérdésben maguk dönthetnek.²¹ Ezt kezdeményezheti a képviselő-testület tagjainak egy-negyede, a képviselő-testület bizottsága, vagy az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár. A helyi önkormányzás közvetlen gyakorlásakor a választópolgárok közössége közvetlenül dönt, véleményt nyilvánít. A gyakorlati tapasztalatok egyértelműen bizonyítják a helyi népszavazás kivételes jellegét, mivel évente csak megközelítőleg 30-50 helyi népszavazást tartanak. Ez lényegében a helyi önkormányzásnak költséges, hosszabb eljárást igénylő formája.

A képviselő-testület helyi népszavazást köteles elrendelni abban a kérdésben, amelyben törvény vagy önkormányzati rendelet helyi népszavazás megtartását írja elő. A helyi népszavazás érvényes, ha a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

Ha az érvényességi és eredményességi kritériumok fennállnak, akkor a helyi népszavazás eredménye kötelező erejű, vagyis a képviselő-testület köteles a helyi népszavazás döntésének megfelelő rendeletet megalkotni vagy határozatot hozni.

Az önkormányzati törvény szerint a képviselő-testület évente legalább egyszer *közmeghallgatást* tart.²² Ez tulajdonképpen egy testületi ülés, amelyen a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői felszólalhatnak, a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. Leggyakoribb téma a település jelene, illetve a településfejlesztés, a szociális témák vagy az egészségügy helyzete. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson, vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni. A közmeghallgatásra vonatkozó részletes rendelkezéseket az SZMSZ tartalmazza.

A *falugyűlés* sajátosan a községekre jellemző. Az itt elhangzott kérdések, felvetések a későbbi döntéshozatali folyamatok kiindulópontjai lehetnek, vagy a döntésekbe beépülhetnek.

A települési képviselő számára fontos a rendszeres és állandó *kapcsolattartás* a választókkal és a helyi társadalom közösségeivel. Ennek a *képviselői fogadóórák* megtartása az egyik legjobb eszköze. A fogadóórákon a képviselő és az állampolgár személyes találkozására nyílik lehetőség, s ez alkalmat ad a különböző kérdések közvetlen megbeszélésére. E találkozóknak az is a célja, hogy a képviselők a támogatottságukat megőrizték, illetve hogy a vitás kérdésekben a lakosságot meg-

²¹ Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.

²² Möt. 54. §.

győzzék. Az itt felszínre került témák nyomon követhetők később a képviselői előterjesztésekben.

Mindezeken túl Reisinger Adrienn a társadalmi részvétel technikái és eszközei kapcsán nyolc tradicionális és – a részvételi demokrácia technikáiként – mintegy harminc modern eszközt különböztet meg. Utóbbiak jelentős részét azonban Magyarországon nem alkalmazzák.²³

3. A HELYI DÖNTÉSHOZATAL SZEREPLŐI

A helyi politikai szereplőinek egyik tipizálása szerint a kisebb településeken a *kommunitás-elvű* helyi politika inkább a politikáért elő, *honorácior* típusú politikust termelte ki, míg a nagyobb településeken a *pártelvű* helyi közéletet már a *politikából élő* politikusok megjelenése jellemzi. Ez utóbbiak esetében is érdemes differenciálni, hiszen a nagyvárosok élén egyre inkább professzionális politikusréteg jelenlétével kell számolnunk, akik eredeti szakmájukat elhagyva kizárólag a politikából élnek. A kettő között létezik egy olyan *köztes* réteg, mely ugyan a vállalt tisztségéből él, ám a közhivatal vállalása után visszatér, visszatérhet az eredeti szakmájába. A helyi politikustársadalom – a településméreték sokfélesége következtében – meglehetősen differenciált.²⁴

A helyi döntéshozatal *belső* szereplői közül kiemelkedik a *polgármester*. Erős pozícióját egyrészt széles jogkörei, másrészt politikai legitimitációja alapozza meg. A közvetlen választásán túl a helyi polgárok és a külvilág számára ő jelenik meg a település egyszemélyi vezetőjeként, mintegy „arcaként”. Bár a döntési jogosítványok kizárólagos birtokosa a képviselő-testület, a végrehajtásban a polgármesternek és a hivatalnak van szerepe. A polgármestereket nem csupán a saját pártjuk, de több más helyi szervezet is támogatja. A lokális társadalmi kapcsolatrendszerük révén megszerzett helyi politikai tőkájuk messze a képviselő-testületen túlra is befolyással van.²⁵

Az *önkormányzati képviselőket* a helyi közösség bízza meg és hatalmazza fel feladataik ellátására. A politikai affiliációik szerint lehet osztályozni őket. Vannak köztük *országos párthoz kötődők*, *helyi párthoz vagy politikai egyesülethez kötődők*, *teljesen függetlenek* és *látszat-függetlenek*.²⁶

²³ REISINGER Adrienn: A társadalmi részvétel a helyi fejlesztési politikában. *Civil Szemle*, 2012/1, 23–44.

²⁴ SZEGVÁRI Péter: Helyi érdekek és helyi képviselet (Szabad-e a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi ágnek minősíteni?) In *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006, 357–372.

²⁵ PÁLNÉ KOVÁCS (2008): i. m., 246–256; TAMÁS: i. m., 55–57; ZSEBÉNÉ DOBÓ: i. m., 85–86.

²⁶ ZSEBÉNÉ DOBÓ: i. m., 87.

A *jegyző* a kettős irányítású magyar modellben a polgármesteri hivatal, a bürokrácia vezetője, míg a polgármester a végrehajtás irányítója. A kontinentális Európa nagy részén a testület és a hivatal vezetése elválik egymástól, az adminisztratív vezető erős autonómiával rendelkezik. Hazánkban ez a modell nem valósul meg tisztán, mert a polgármester számos jogosítványa korlátozza a jegyző önállóságát (például a hivatal struktúrájának a meghatározása, vagy a munkáltatói jogok gyakorlása). Ugyanakkor a jegyzőt a testület választja, köztisztviselőként védett, nehezen eltávolítható a pozíciójából. A jegyzőnek a helyi környezetvédelmi politikában elfoglalt helyével kapcsolatban elmondható, hogy a hagyományos, bürokratikus, szakmai ellensúly szerep és a professzionalista túlsúly jelentősen átalakult 2013. január 1-ét követően, amikor is a Möt. meghatározó részének hatálybalépésével – ugyan pályázat alapján, ám – a polgármester nevezi ki és menti fel a jegyzőt.

E helyütt külön kiemелendő, hogy az önkormányzatok szervei és tisztségviselői által ellátott átruházott államigazgatási ügyben a testület nem utasíthatja a jegyzőt, s ennek körében nem is intézhet hozzá konkrét ügyekkel kapcsolatos kérdést, amely ekként egészen más helyzetet eredményez, mint az önkormányzati ügyekben.²⁷

Az önkormányzat sikeres működése így tulajdonképpen a polgármester és a jegyző személyiségének, karakterének a függvénye.²⁸

A *hivatal* és a *köztisztviselők* tekintetében Magyarországon a politikától független, nagyobb munkajogi védelmet élvező, ciklusokon „átörökíthető” bürokrácia német modelljét próbálták meghonosítani, ahol is a pártsemleges, professzionális hivatalnoki kar képviseli az állandóságot és a stabilitást az önkormányzati működésben. Ugyanakkor a semleges és szakszerű köztisztviselői kar megerősödését korlátozza a politikusoktól való függősége, és hogy nem támaszkodhatnak az interaktív, civil szervezetek ellensúlyára.²⁹

A *pártok* és a *frakciók* jelenléte fontos a helyi politikában – legfőképpen az 5000 főnél nagyobb településeken. Itt erősebb a társadalmi érdekek fragmentáltsága, mivel azok ideológiák mentén jutnak kifejezésre. A pártoknak a helyi közösségekben a *közvetítő* és *érdek-artikulációs* funkciója domborodik ki leginkább.

A helyi döntéshozatal *külső* szereplői között kell megemlítsük a *civil (nonprofit, nem kormányzati) szervezeteket*. A civil mozgalmak és a részvételen alapuló döntéshozatal szorosan összefüggő témák, mivel az érintettek részvételének számos módja közül a civil szervezeteken keresztüli részvétel tekinthető az egyik leghatékonyabb eszköznek. Ezek a szervezetek ugyanis sokkal több információval rendelkeznek az átlagos állampolgároknál, szervezettek, ezért könnyen elérhetők, meg-

²⁷ Az önkormányzati, illetve átruházott államigazgatási feladatokkal kapcsolatban lásd Möt. 4. §, illetve 18. §. Továbbá a járási hivatalokhoz került, illetve a települési jegyzőknél megmaradt hatáskörök elkülönítésével kapcsolatban lásd Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0., 26.

²⁸ PÁLNÉ KOVÁCS (2008): i. m., 57; TAMÁS: i. m., 59–60.

²⁹ TAMÁS: i. m., 60; ZSEBÉNÉ DOBÓ: i. m., 89–91.

szólíthatók, ráadásul általában olyan emberek tömörülnek ezekbe a szervezetekbe, akik az átlagosnál jóval aktívabbak a közügyek intézésében. *Jellemzőik* közé sorolhatjuk a formális intézményesültséget, az államtól való függetlenséget, nonprofit jellegét, az autonóm döntéshozatalt, az önkéntességet és a politikai-vallási függetlenséget. *Szerepük* is sokrétű. Közvetítenek a köz- és a magánszféra között, biztosítják a társadalmi ellenőrzést, érdekképviselőket látnak el, befolyásolják a döntéshozókat, biztosítják a társadalmi önszerveződési igényeket, és a közjót szolgálják. A civil szféra és az önkormányzati szféra közötti kapcsolatrendszer meglehetősen összetett. Érdeemes bevonni a civileket a helyi döntések megalapozásába, így egy adott változtatás nagyobb kontrollt kap, ugyanakkor a legitimitációja is nagyobb lesz. A civilek továbbá – felkészültségük folytán – új szempontokat is bevihetnek a döntéshozatali folyamatba. Az önkormányzatok tekintetében a képviselő-testületi és a bizottsági munkába kapcsolódhatnak be. Ezenkívül pedig a településen saját fórumokat hozhatnak létre, tiltakozó megmozdulásokat szervezhetnek, illetve petíciókat, írásba foglalt tiltakozásokat nyújthatnak be az intézményesült döntéshozatali fórumokhoz. Egyik *csoportosításuk* szerint a civil szervezetek lehetnek országos (tematikus), illetve regionális vagy helyi szerveződések.³⁰

A környezeti ügyekben való társadalmi részvétel biztosításában jelentős szerepet játszó környezetvédelmi nonprofit szervezetek száma Magyarországon folyamatosan nőtt, nemcsak a rendszerváltást követő, erőteljesen felfutó időszakban, de még a 2010-es években is. 2005-ben 1341, 2009-ben 1704, 2011-ben pedig 1830 volt a számuk – az összes nonprofit szervezet 2,8%-a. Ebből az 1830 szervezetből 627 működött alapítványi, 1203 pedig társas nonprofit formában. Bár egyes környezetvédelmi civil szervezetek jelentős forrásokhoz jutottak EU-, illetve nemzetközi pályázatok, együttműködések eredményeként, összességében egyre erősebb a forráshiány a szektorban; pénzügyi támogatásuk, pályázati forráshoz jutási lehetőségeik az utóbbi évek során reálértékben stagnálnak, ami már alapműködésüket is veszélyezteti.³¹

Az *állampolgári* részvétel súlya a helyi politikában sokkal jelentősebb, mint az országosban. A helyi polgár a döntések közvetett vagy közvetlen befolyásolója lehet, továbbá ellenőrizheti a helyi hatalom működését. Véleménye és akaratja fontos, egyrészt a legitimitáció szempontjából, másrészt információval járulhat hozzá a képviselő-testületi és a hivatali döntésekhez olyan területeken, ahol a képviselőknek vagy a köztisztviselőknek nincs elegendő információjuk. A helyi önkormányzatoknak a társadalmi tőke szempontjából is fontos a helyi közösség támogatásának

³⁰ ZSEBÉNÉ DOBÓ: i. m., 92–93; KÁKAI László: Civil szervezetek a helyi és a területi közszolgáltatások ellátásában. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren*. KSzK ROP, Budapest, 2007, 161–210; TAMÁS: i. m., 123–139.

³¹ A nonprofit szervezetek száma, megoszlása és összes bevétele tevékenységcsoportok szerint (2005–), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2013. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg004.html.

elnyerése. Ehhez az kell, hogy – a helyi népszavazáson túl is – teret és lehetőséget adjanak az állampolgári aktivitás kibontakozásához és a polgároknak a döntéshozatal bizonyos színtereibe való bekapcsolódáshoz.

A *top-down* döntéshozatal ugyan költséghatékonyabb, mint a *participatív modell* érvényesítése, ám kisebb bizalmat eredményezhet a településen érintett egyének között; nagyobb sikert érhet el egy olyan döntés, amelynek kialakításába már a kezdetektől bevonják az érintetteket. Hazánkban a 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program 2014–2019 című (NKP-4) dokumentum stratégiai célként tűzi ki a társadalmi részvétel és a környezeti információhoz jutás lehetőségeinek javítását az alábbi részletekben:

- „Mérő-, észlelő-, ellenőrző, monitoring- és információs hálózatok működtetése... és fejlesztése... felhasználóbaráttá tétele, az adatbázisok kapcsolódásainak és hozzáférhetőségének javítása.
- Környezeti adatok, információk közérthető formában történő nyilvánossá tétele, ismertségének növelése, elérhetőségének javítása.
- Társadalmi részvétel... erősítése a környezeti ügyeket érintő döntéshozatalban.”³²

4. HELYI RENDELETALKOTÁS ÉS DÖNTÉSHOZATALI MECHANIZMUS A KUTATÁSI EREDMÉNYEK TÜKRÉBEN

Az általunk végzett empirikus kutatás keretében több módszerrel (interjúk, dokumentumelemzés, terepmunka, kérdőív) vizsgáltuk az önkormányzatok helyi környezeti politikája formálásának lehetőségeit. Az online kérdőíves kutatásra – melynek témánk szempontjából releváns eredményeit alább elemezzük – kvóta szerinti mintaválasztás alapján került sor 2016 nyarán és őszén, két hullámban. A válaszolók között legtöbben a jegyzők és az aljegyzők voltak (166 fő), őket a polgármesterek és az alpolgármesterek követték (119 fő), magas volt a környezetvédelmi osztályvezetők, referensek, előadók száma is (69 fő), akárcsak a településfejlesztési és üzemeltetési és műszaki szakembereké (26, illetve 23 fő). A válaszoló 516 települési önkormányzat között 295 községi (57,2%), 187 városi (36,2%), 15 megyeszékhelyi (2,9%) és 19 budapesti kerületi (3,7%) önkormányzat volt.

A kutatás során használt kérdőíven belül nyolc kérdés köré csoportosítva vizsgáltuk, hogy milyen rendeletalkotási stratégiákat és mechanizmusokat használnak a települési önkormányzatok, és további két kérdés vonatkozott a helyi eszközök és lehetőségek felmérésére.

³² 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program 2014–2019 (NKP-4) 89–90.

<http://2010-2014.kormany.hu/download/5/c7/11000/IV%20Nemzeti%20K%C3%B6rnyezetv%C3%A9delmi%20Program.pdf> (2018. 05. 10.).

Arra a kérdésre válaszolva, hogy *miként alkalmazkodnak a változó jogszabályi környezethez*, az önkormányzatok 2%-a nem jelölt meg egyetlen alkalmazkodási stratégiát sem, 98%-uknál viszont megjelöltek legalább egyet a kérdőívben szereplő öt közül. A leggyakoribb (43%) stratégia az, hogy a régi (helyi) jogszabályi szövegbe szerkesztik a változásokat, de az is gyakori (35%), hogy teljesen új szöveget készítenek a helyi feltételek figyelembevételével, illetve az is ugyanennyire (35%) gyakori, hogy a helyi sajátosságokat érvényesítik a kodifikáció során.

Arra a nyitott kérdésre, hogy: „A környezeti kérdésekben hozott döntéseik előkészítése során milyen belső (polgármesteri hivatalon belüli) szervezeti egységekkel egyeztetnek?” a kérdőívet kitöltők 26%-a egyáltalán nem adott választ, további 30%-uk pedig – hivatkozván arra a tényre, hogy kis önkormányzat, nincs szervezeti tagoltsága a polgármesteri hivatalnak, vagy nincs is hivatal – elhárította a válaszadást. A válaszadók további 9%-a azt írta, hogy a jegyzővel/aljegyzővel egyeztetnek. Az esetek többségében hasonló lehet a helyzet az önkormányzatok azon 5%-ánál is, ahol önkormányzati bizottságokkal, illetve a testülettel egyeztetnek. Az önkormányzatok tizedénél viszont a jogi/hatósági osztályokat, csoportokat, illetve előadókat, másik tizedüknél pedig a műszaki kérdésekkel foglalkozó egységeket, illetve személyeket is bevonják az egyeztetésekbe. Az önkormányzatok további 6%-ánál az építési osztályok és/vagy előadók részei a döntés-előkészítésnek. Végül az önkormányzatok 5%-ánál a pénzügyi, gazdasági szervezeti egységeket, illetve felelősöket is bevonják az előkészítés folyamatába.

A döntés-előkészítés során az *egyéb* (települési, településen kívüli) *szervezetekkel való egyeztetést* firtató nyitott kérdésünkre a válaszoló önkormányzatok 30%-ánál nem írtak semmit sem, további 8%-uknál pedig azt válaszolták, hogy náluk nincsenek ilyen egyeztetések. Szintén 30%-uk esetében valamilyen illetékes szakhatósággal, illetve az illetékes kormányhivatallal egyeztetnek, 5%-uk pedig azt válaszolta, hogy csak és kizárólag a jogszabályokban előírt egyeztetési kötelezettségeknek tesz eleget. Ugyanakkor az önkormányzatok 17%-ánál egyeztetnek a helyi vagy országos civil környezetvédő szervezetekkel, 4%-uknál a szomszédos településekkel, 2%-uknál a településhez közeli nemzeti parkkal, további 2%-uknál pedig a közszolgáltatást ellátó cégekkel is.

Helyi szintű rendelet, illetve stratégiaalkotás során az önkormányzatok 40%-ánál végeztek *környezeti vizsgálatot*. A fővárosi kerületekben 63%, a megyei jogú városokban 71%, a városokban 45%, a községekben pedig 35% ez az arány. A környezeti vizsgálat eredményeit azonban csak a vizsgálatot készítő önkormányzatok 77%-ánál vették figyelembe. A fővárosi kerületekben viszont 100%, a megyei jogú városokban 90%, a városokban 73%, a községekben pedig 37% ez az arány, bár az alacsony esetszámok miatt ezek az eltérések csupán tendenciát jeleznek. A *környezeti vizsgálat eredményei figyelembevételének mikéntjére és hogyanjára* rákérdezve nagyon kevesen írtak konkrét választ. A leggyakoribb reakciók az alábbiak voltak: „a környezeti vizsgálat eredményeit beépítettük a helyi rendeletbe”, „a környezet-

védelmi program ezen alapszik”, illetve „a mért értékek szerepelnek minden környezetvédelmi programban”. Egy esetben pedig konkrét beruházást akadályozott meg a hatásvizsgálat eredményeinek figyelembevétele: „Herend megakadályozta egy érzékeny karsztvízes területen regionális hulladéklerakó elhelyezését.” Két további területet említettek még nagyjából egyforma gyakorisággal a válaszadók, ahol megvalósult a hatásvizsgálatok eredményeinek alkalmazása: a „közösségi együttélés szabályai, csendrendelet” és a „szelektív hulladékgyűjtés”.

Az önkormányzatok 6%-ánál nem tudták vagy nem akarták megmondani, hogy *származott-e környezeti konfliktus az önkormányzat valamely saját döntéséből*. A válaszadók tizede azonban azt mondta: volt ilyen eset.

Környezetvédelmi szempontból az önkormányzati döntéshozók azt érzik a leginkább jellemzőnek az önkormányzatokra, hogy a már kialakult problémákat oldják meg, de a többség valamennyire azt is jellemzőnek érzi, hogy csupán a jogszabályban foglaltakat hajtják végre. Ezzel harmonizálva a válaszadók kétharmada nem igazán érzi jellemzőnek az önkormányzatokra a *proaktivitást*. A problémák kialakulásának a megelőzésére tett aktív erőfeszítések a nagyobb településeket, megyei jogú városokat és a fővárosi kerületeket jellemzi. E nagyobb lélekszámú települések esetében ráadásul megfelelő szakembergárda is rendelkezésre áll a felmerülő kérdések megoldására, továbbá anyagi forrásaik bővebbek a környezeti ügyek hatékony kezelésére, mint a kistelepüléseknek.

Végül arra kértük az önkormányzati döntéshozókat, hogy kilenc szempont szerint jellemezzék iskolai osztályzatokkal az *ideális döntéshozatali mechanizmust*, majd ugyanezen szempontok szerint jellemezzék a *jellemző döntéshozatali mechanizmust* is. Azt találtuk, hogy a tudományos szervezetek, szakemberek véleményének figyelembevételénél a legnagyobb az eltérés az ideális és a jellemző eljárás között a véleményátlagokban. Főleg a képviselők körére korlátozódó döntéshozatal esetében a lakossági tájékoztatásra vonatkozó jellemző átlag magasabb, mint az ideális. Rendkívül pozitív az, hogy a külső vélemények figyelembevételét fontosnak érzik az önkormányzati döntéshozók, az viszont meglepő, hogy néhányan eltúlzottnak érzik a lakosság tájékoztatását. Úgy tűnik, hogy az önkormányzati vezetőkben és szakemberekben nem tudatosul az, hogy a lakosság tájékoztatása a döntéshozatali folyamat két különböző pontján lenne szükséges: az előkészületeknél, illetve a már meghozott döntésekről való tájékoztatásnál. Egyébként azt találtuk, hogy leginkább az önkormányzati szakemberek véleményének és a zöldhatóság véleményének figyelembevételénél esik egybe az ideális és a jellemző döntéshozatali mechanizmusról alkotott kép. A legkevésbé pedig a tudományos intézetek, szakemberek véleményének figyelembevételénél fedi egymást a két mechanizmusról alkotott vélemény. Végül azt találtuk, hogy jóval nagyobb valószínűséggel kedvező azok véleménye, akik óvatosan értékelték az önkormányzatok környezetvédelmi kérdéseket kezelő stratégiáját, mint azoké, akik nem tartják proaktívnak ezt a stratégiát.

A környezeti fenntarthatóság megvalósítása érdekében az önkormányzat rendelkezésére álló eszközök szufficiens voltát firtató kérdéseinkre az önkormányzatok 81%-ánál nemmel válaszoltak. A választ gyakorlatilag mindenki *anyagi források hiányával* indokolta, de többen utaltak arra is, hogy *nincs elegendő felkészült szakemberük*. A „*lenne-e bármilyen feladat, amit átadnának, pl. a kormányhivatalnak?*” kérdésre az önkormányzatok 71%-a nemleges választ adott. Sőt, az általam fókuszcsoporthozos interjú segítségével vizsgált két önkormányzat – Tiszaújváros és Lakitelek – illetékesei sokkal inkább visszavennének feladat- és hatásköröket a kormányhivaltól, mintsem hogy átadnának. Mindazonáltal a válaszadók 29%-a szívesen szabadulna környezetvédelmi feladatokról, ha ezeket átvinné a kormányhivatal. E tekintetben leginkább a jegyzőkre háruló feladatokat, illetve a különböző engedélyezési hatásköröket szeretnék átadni az önkormányzatok.

5. ÖSSZEGRZÉS

A környezeti ügyek intézését végző intézményrendszernek a változékonysága sok nehézséget okoz a nap mint nap felmerülő problémák megoldása során, és rendkívül megnehezíti az ezen ügyekkel foglalkozók munkavégzését is.

A települési önkormányzatok döntéshozatali folyamatait, valamint ezekben a folyamatokban a helyi politikai aktorok szerepét, lehetőségeit megvizsgálva és összevetve kutatásunk empirikus adataival arra a következtetésre jutottunk, hogy ritkán készülnek teljesen új szabályozások a környezeti ügyek tekintetében. A döntéseket leginkább a helyi vezetők és a képviselő-testületek (nagyobb települések esetében azok illetékes bizottságai) hozzák meg, a települési vagy településen kívüli „külső” szereplők, valamint a helyi médiumok befolyása meglehetősen csekély e tekintetben. A preventív szemlélet és az ebből fakadó proaktív attitűd a nagyobb településeket, megyei jogú városokat és a fővárosi kerületeket jellemzi, lévén méreteikből fakadó lehetőségeik (professzionális szakembergárda, kellően tagolt polgármesteri hivatali struktúra, megfelelő mértékű anyagi források) jóval kedvezőbbek, mint a kisebb településeknek. Az „ideális” és a „jellemző” döntéshozatali mechanizmus sehol sincs teljes átfedésben, bár a nagyobb települések esetében itt is jelentős előny figyelhető meg. A környezeti fenntarthatóság megvalósítására anyagi és személyi erőforrások hiányában a települések jelentős hányada kevés esélyt lát, éppen ezért bizonyos környezettel kapcsolatos feladat és hatáskörök ellátását szívesen átadnák a járási kormányhivataloknak.

II. RÉSZ

Településképi szabályozás az önkormányzati feladatok tükrében

1. TELEPÜLÉSKÉPI SZABÁLYOZÁS AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK TÜKRÉBEN

Mindennapi életvitelünk meghatározó közegei azok a jellemzően zárt terek, ahol rendszerint és huzamosan tartózkodunk, az otthonunk, a munkahelyünk, az ügyműködésünk helyszínei, illetve ahol ezen terek közt közlekedünk, járunk-kelünk. A bennünket körbevevő épített környezet és a jó esetben a természeti és épített környezet harmonikus elegyét (is) megvalósító települési környezet számos tekintetben alapvetően befolyásolja nem csupán a jelen, de az elkövetkezendő nemzedékek életminőségét, jelen és elkövetkező választási lehetőségeit, mozgásterét és alapvető jogaik érvényesülését is.

Hazánk lakosságának közel 70%-a él városias környezetben, és ez a szám évek óta lassan ugyan, de fokozatosan nő.¹ Az urbanizálódás nem csupán hazánkban, hanem világszerte megfigyelhető, jelenleg a világ összlakosságának közel fele² városokban él. Ezzel a folyamattal és a vele járó környezeti kihívások felismerésével párhuzamosan egyre nagyobb hangsúlyt és figyelmet kapnak az olyan fogalmak, célkitűzések, mint az élhető, egészséges és befogadó városok koncepciója, a fenntartható településtervezés, a reziliencia vagy az okosvárosok víziója.³ Ugyanakkor a globális kihívásokra adott válaszok hatékonyságának egyik alappillére a helyben

* Dr. Agócs Ilona az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában a Jövő Nemzedékek Érdekeinek Védelmét Ellátó Biztos helyettes Titkárságának munkatársa. A tanulmány a szerző saját véleményét tartalmazza.

¹ A népesség 17,9%-a a fővárosban, 52,6%-a a többi városban és 29,5%-a községekben él. Központi Statisztikai Hivatal, Magyarország 2015. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2015.pdf> (2018. 03. 06.).

² UN, Population Division, world urbanization prospects, 2014 review, <https://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/> (2018. 03. 06.).

³ Az ENSZ Agenda 2030-ban megfogalmazott Fenntartható Fejlődési Célok közül több összecseng a leírt folyamatok felismerésével, így például a Fenntartható városokról és közösségekről szóló 11. cél. A célok minél sikeresebb végrehajtása érdekében a jövő nemzedékek szószólójának az ombudsmani gyakorlat alapján készített javaslatcsomagja elérhető „Az alapvető jogok biztosnak a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese, a jövő nemzedékek szószólója elvi állásfoglalása az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak hazai megvalósítása szempontjából fontos ombudsmani javaslatokról” címen. <https://bit.ly/2NITAID> (2018. 05. 24.).

megtalált legjobb megoldások alkalmazása, ezért a helyi közösségek, önkormányzatok szerepe elvitathatatlan, ahogyan a felelőségük, egyszersmind a lehetőségeik is.

A településképi arculat védelmének új, a hazai szabályozásban 2016-ban megjelent jogintézménye mindezekre a folyamatokra és célkitűzésekre reflektál, a települések sajátos arculata védelmének végrehajtását az önmeghatározás alanyaira, a helyi önkormányzatokra bízva. Éppen ezért van kiemelt jelentősége annak, hogy megvizsgáljuk, pontosan miként jelennek meg és miben állnak ezek a feladatok az önkormányzatok számára – az építésügyi ágazati szabályrendszerbe való illeszkedésen túlmutatóan – alapjogi, elsődlegesen a jövő nemzedékek érdekei védelmének kontextusában.⁴ Alapvető és egyben alapjogi célkitűzés ugyanis a településképi szabályozásban megjelenő önkormányzati feladatoknak az azokban rejlő és napjaink emberi településekkel kapcsolatos egyre égetőbb környezeti kérdéseinek megoldási lehetőségeit kiaknázó, tartalmában megfelelő helyi szintű teljesítése.

Az alábbi, elsősorban a településképi védelmét szolgáló tételes joganyag elemzésére vonatkozó megállapítások, felvetések a helyi szintű feladatteljesítés ilyen irányultságú megvalósítását kívánják támogatni, az önkormányzati spektrum és aspektus bővítéséhez hozzájárulni.

1.1. Az épített környezet alakításának és védelmének jelentősége a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából

Az alapjogi kontextus tulajdonképpen annak megjelenítése, hogy az épített környezet alakítása és védelme a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából kiemelt jelentőséggel bír. A klasszikusnak tekinthető elvi alapvetésben⁵ a jövő nemzedékek érdekeinek védelmén a jelen generációt terhelő hármas irányú felelősségvállalást értünk: a választás lehetőségének és a környezet minőségének a megőrzését, valamint a generációk közti igazságosság és szolidaritás elvén alapulva az egyenlő hozzáférés biztosítását.

Hazánk Alaptörvénye több helyütt is foglalkozik a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével. A Nemzeti Hitvallás a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeinek ápolásáról és megóvásáról szól, az utódainkért viselt felelőségről, amiért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük

⁴ 2017 nyarán jelent meg a jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a településképi arculat védelmét szolgáló önkormányzati szabályozásokra vonatkozó ajánlásairól, melyben egyebek mellett az alapjogi kontextust is részletesen elemezte. <https://bit.ly/2Lp2Zlc> (2018. 03. 06.)

⁵ WEISS, Edith Brown: In Fairness to Future Generations and Sustainable Development. *American International Law Review*, 1992/8, 19–26.

az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit. Kimondja: „Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között.” A P) cikk ezzel összhangban deklarálja, hogy „a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”. A hivatkozott alapjogi vetületben relevánsak a testi és lelki egészséghez és az egészséges környezethez való alapvető jogok,⁶ illetve szorosan kapcsolódik a témakörhöz a nemzeti vagyon alaptörvényi meghatározása, amely szerint „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele”.⁷ A B) cikk tartalmazza, hogy hazánk jogállam, míg az R) cikk értelmében az Alaptörvény Magyarország jogrendjének az alapja. Az elkövetkező önkormányzati feladat-elemzésekben releváns továbbá az Alaptörvény I. cikkéből levezethető visszalépés tilalmának alapjogi követelménye.⁸ Mindezen, a településképvédelmi szabályozás alapjogi kontextusában eszenciális alaptörvényi rendelkezések nem csupán áthatják az új szabályozást és annak önkormányzati végrehajtását, hanem annak értelmezési és alkalmazási kereteit határozzák meg, következésképpen az önkormányzati feladatok teljesítésének alkotmányos peremfeltételeit jelentik.

A hivatkozott passzusok gyakorlati tartalommal való megtöltésének olykor nehézkes feladata az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára hárul. A fenti elvi megközelítést alapul véve az Alkotmánybíróság szerint „az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk.

⁶ Alaptörvény XXI. és XII. cikkei (1) bekezdései: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez” és „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez”.

⁷ Alaptörvény 38. cikke.

⁸ Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit.”⁹

Az épített környezet védelme és alakítása a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából egyfelől mint a szűkösen rendelkezésre álló erőforrásokkal való gazdálkodás egy formája jelenik meg, egy adott terület lehetséges felhasználási módjainak meghatározásával vagy bármely beépítési mód tényleges alkalmazásával. Az épített környezet alakítása ugyanakkor elválaszthatatlan a természeti környezet állapotától, az arra való ráhatástól, és mint ilyen sem különíthető el a környezetvédelemtől, végső soron az emberi élet hosszú távú fennmaradását szolgáló feltételek biztosításának védelmétől. Ezt az összefüggést a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: településképi törvény) preambuluma is megerősíti, az épített és természeti környezet egységes védelmének érdekéről szólva.

Van azonban egy további, a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából kiemelkedően fontos jelentéstartalma az épített környezet alakításának. Bármely emberi tevékenység által alakított környezet ugyanis az adott kor kulturális lenyomata is, közös tudásunk, értékválasztásaink megtestesítője, az adott korszak mementója. A települési környezet, az ember által alakított kultúrtáj nem csupán környezeti konfliktusos döntési helyzetekben alakuló „szolgáló” közeg, hanem kulturális örökségvédelmi kérdés is.

Az építésügyi ágazati szabályozásban ez a koncepció letisztult formában nem jelenik meg. Ugyanakkor kétségtelen, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: építési törvény) a településrendezési és tervezési szabályokkal és az építmények elhelyezésére, az egyes építési tevékenységekre vonatkozó előírásokkal¹⁰ inkább az előbbi, a szűkösen erőforrásokkal való gazdálkodás, a környezeti konfliktusokat hordozó ágazati területeket fedi le. A településképi törvényben önálló szabályozást nyert településképi arculat védelme inkább az utóbbi, az épített és természeti környezetben egységesen megjelenő és azokat alakító, közös örökségünket is képező természeti, építészeti és egyéb kulturális értékekre fókuszál.

A településkép-védelmi szabályozás önkormányzati végrehajtását az ágazati szabályozásért felelős minisztérium számos útmutatóval és kiadvánnyal igyeke-

⁹ 28/2017. (X. 25.) AB határozat [33] bekezdése.

¹⁰ Az építési törvény hatályát meghatározó 1. §-a.

zett segíteni.¹¹ A fiktív Magyarszéphely mintakézikönyve¹² a fenti állítással egybeesően a települési arculat alakításának és védelmének mozgásterét meghatározó településkarakter leírásában a korábbi nemzedékek életvitelét tanúsító értékes környezeti, építészeti elemeket taglalja. Alapvető kérdésként pedig tulajdonképpen az merül fel, hogy mi az, ami mindebből olyan sajátos, értékes települési arculati elem vagy jelleg, amely a település további fejlődése során is társadalmi konszenzus alapján óvandó és megőrizendő a jövő nemzedékek számára. Vagyis mely elemek azok, amelyekre a jelen generáció értékválasztását a településképi szabályozásban indokolt megjeleníteni.

1.2. A helyi szint jelentősége a településképi arculat védelmében

Talán a legnagyobb kihívás a környezeti konfliktusok kapcsán a lehető legjobb és leghatékonyabb megoldás felkutatása és alkalmazása érdekében a döntéshozatali szint meghatározása. Különös tekintettel a problémák jellemzően interdiszciplináris, összetett, holisztikus voltára, amikor az eredők és a hatások földrajzi tekintetben sem feltétlen esnek egybe. Nagyon nehéz természettudományos és ökológiai rendszerszemlélettel a helyi ügy fogalmát értelmezni, hiszen az igen sérülékeny ökoszisztéma-rendszerek törvényszerűségei alapvetően nem közigazgatási határok mentén rendeződnek, érvényesülnek. Nem kétséges, hogy az épített környezet alakítása nem függetleníthető a természeti környezet alakításának kérdéskörétől, és így ezeknek a sérülékeny rendszereknek az állapotától, vagyis ebben a megközelítésben nehezen képzelhető el olyan helyi döntés, amelynek ne volnának a rendszer egészére vagy nagyobb egységére ható vetületei. Mindez azonban oda-vissza ható, kölcsönös ráhatást jelent és annak létjogosultságát, hogy a helyi döntésekkel érdemben befolyásolhatóak távolabbi összefüggések is.

Az építésügyi ágazatban az országos szinttől az egyedi beépítési lehetőségig terjedő hierarchikus tervrend ezt az összefüggést (is) megjeleníti. Az ország teljes, illetve kiemelt területére kiterjedő területrendezési tervektől¹³ a településrendezési

¹¹ A településképi szabályozás önkormányzati végrehajtását segítő valamennyi kiadvány – a Településképi Arculati Kézikönyvek elkészítését segítő útmutató és a tárgyi szakmai továbbképzés oktatási anyaga, a településképi rendelet elkészítését támogató szakmai továbbképzés oktatási anyaga, illetve a fiktív Magyarszéphelyre elkészített településképi arculati kézikönyv-minta – elektronikusan elérhető és letölthető az Építészeti és Építésügyi Felelős Helyettes Államtitkárság hivatalos honlapján, a <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/strategiai-ugyekert-felelos-allamtitkar/epiteszeti-es-epitesugyi-helyettes-allamtitkarsag> oldalon. (2018. 03. 06.).

¹² http://www.kormany.hu/download/f/5a/f0000/magyarszephely_tak.pdf (2018. 03. 06.).

¹³ 2003. évi XXVI. törvény az Országos Területrendezési Tervről, 2005. évi LXIV. törvény a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről és a 2000. évi CXII. törvény a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról.

eszközökig terjedően határozva meg azokat a kereteket, amelyek mentén a területek használata szabadon alakítható, és amelyek térben is az egyre kisebb egység felé haladva tartalmazzák a vonatkozó előírásokat.

A településkép védelme ebben a vetületben pedig annak elismerése, hogy a különböző érdekeket megjelenítő tervhierarchia-szintek közt a települési arculati védelem sajátos, a helyi adottságok, a helyi közösség társadalmi, szociokulturális helyzetét tükröző, csakis megfelelő helyismeret birtokában meghatározható védelem. (Itt szükséges megjegyezni azt, hogy 2018 januárjával, újabb jogintézménnyel bővült a településkép-védelem eszköztára, az ún. országképi véleményezési eljárással, amelyre azonban részletesen a záró gondolatok közt, a jogalkotási eredmények körében indokolt kitérni.)

2. A TELEPÜLÉSKÉPI SZABÁLYOZÁSBÓL EREDŐ ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK ÉS AZOK ALAPJOGI VETÜLETEI

Természetes folyamat, amikor egy új szabályozás által az önkormányzatokra telepített feladatokat az érintettek értelmezik, és ennek eredményéhez képest mérlegetlik a végrehajtás alkalmas módjait. A központi döntéshozatal, a jogalkotó mindezt a kodifikációs folyamat elején már figyelembe kell vegye, hiszen egyebek mellett ehhez képest méri fel előzetesen a várható hatásokat,¹⁴ illetve ehhez mérten szükséges a megfelelő támogatást nyújtania az önkormányzat részére a feladat teljesítéséhez.¹⁵ A településképi szabályozás kapcsán azért elengedhetetlen a kapcsolódó önkormányzati feladatok alapjogi kontextusból történő értelmezése és ennek következetes érvényesítése, mert bizonyos többlettartalmak az alkotmányos keretek közt történő (önkormányzati) működés követelményéből fakadóan válnak „láthatóvá”, árnyalják a látszólag egyértelmű építésügyi ágazati felhatalmazásokat az érdemi tartalmi végrehajtás kritériumaival.

Így például a sajátos építésügyi ágazati kodifikációs megoldásban – az építési és a településkép védelméről szóló előírások azonos törvényi szintű, de két külön jogszabályban történő szabályozása – vagy a helyi értékvédelemre vonatkozó új rendelkezésekben kódolt alapjogi visszasság-kockázatokból adódóan az egyik legfontosabb ilyen többlettartalom az alkotmányos keretek megtartásának követelményéből ered.

Számos feladat tekintetében ez kizárólag azon múlik, hogy az önkormányzat a feladatának értelmezéséhez képest milyen végrehajtási módot választ. A település-

¹⁴ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 5. címe az előzetes hatásvizsgálatról a jogszabályok előkészítéséről szóló IV. fejezetében, 17. §.

¹⁵ Alaptörvény 34. cikkének (1) bekezdése az önkormányzat számára meghatározható kötelező feladatokról és az ehhez kapcsolódó támogatásról.

képi törvény preambulumban foglalt cél – „a magyarországi települések jellegzetes és értékes arculatának megóvása, kialakítása, az épített és természeti környezet egységes védelme” – tartalmi és a jövő nemzedékek érdekeinek alaptörvényi védelmét biztosító megvalósítása is ehhez mérten alakul. A következő alcímekben leírt, településkép-védelemmel kapcsolatos önkormányzati feladatok mindegyike magában hordozza ezt az elemet.

2.1. Az új helyi településkép-védelmi szabályozás illesztése a helyi jogszabályok rendszerébe

A településképi szabályozás önálló bevezetésére a jogalkotó sajátos kodifikációs megoldást választott. Az építésügyi ágazati alaptörvénynek tekinthető építési törvény mellé azonos jogforrási szinten lépett be a településképi törvény. A két törvénynek közös a végrehajtási-rendelet rendszere, hiszen a településképi törvény az építési törvény végrehajtási rendeletét módosította.¹⁶ A két törvényi szintű szabályozás közt a településképi törvény egy bekezdése nyújt eligazodási pontot, amely szerint a településképi követelmények az építési törvényben meghatározott településrendezési feladatok egyik sajátos jogintézményét jelentik.¹⁷

Az új településkép-védelmi rendelkezések végrehajtásának helyi eszköze a magasabb szintű jogszabályok alapján megalkotandó településképi arculati kézikönyv – az ún. TAK – és az ezen alapulva kodifikált helyi településképi rendelet. Alapvetően tehát egy jogalkotási felhatalmazásnak tűnik az ebből eredő önkormányzati feladat, amelynek teljesítéséhez első lépésként TAK-ot szükséges az önkormányzati határozattal elfogadni, majd ezen alapulva az új településképi rendeletet.

Mindazonáltal, ha az új településképi szabályozásnak a helyi jogszabályok rendszerébe történő illeszthetőségét vizsgáljuk, a fentebbi bekezdésben említett sajátos törvényi szintű kodifikációs megoldásból és a településképi részletszabályokból adódóan azonban ennél lényegesen többről van szó.

A településképi törvény végrehajtási rendelete ugyanis a településfejlesztés és a településrendezés összefüggései cím alatt úgy fogalmaz, hogy a TAK és a településképi rendelet a településfejlesztési koncepcióval és a településszerkezeti tervvel tartalmi összhangban készül.¹⁸ A tartalmi összhang azonban leginkább a helyi építési szabályzat és a helyi építészeti örökség védelméről szóló egyéb helyi rende-

¹⁶ A településképi törvény végrehajtására kiadott 400/2016 (XII. 5.) Korm. rendelet módosította a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: végrehajtási rendelet).

¹⁷ Településképi törvény 2. § (3) bekezdése.

¹⁸ Végrehajtási rendelet 3. § (4) bekezdése. A végrehajtási rendelet e helyütt, a (3) bekezdésben arról is szól, hogy a koncepciót és a településszerkezeti tervet a korábbi tervekre figyelemmel kell

let vonatkozásában kritikus. A településképi törvény értelmében az önkormányzat egyéb rendeleteiben és nevesítve a helyi építési szabályzatokban¹⁹ található ún. településképi követelményeket tartalmazó rendelkezések a törvény erejénél fogva nem alkalmazhatóak az ott meghatározott – és már letelt – időponttól fogva, azaz 2017. december 31. után.²⁰ Ez azt jelenti tehát, hogy az addig egységes helyi építési szabályzatból meghatározott, a településképi szabályozás alapján településképi követelménynek minősülő részek a szövegbeli helyzetük alapján mintegy véletlenül „kiesnek”.²¹

Megjegyzendő e helyütt, hogy mind a vonatkozó joganyag szemantikai elemzése, mind a helyi normatív eszközök formái – a TAK önkormányzati határozat mellékleteként kerül elfogadásra –, illetve a folyamat belső logikája arra utal, hogy a településképi helyi eszközök kialakításában a TAK elfogadása és a településképi rendelet megalkotása egymásra épül. Ebből következően időben nem eshet egybe, a TAK elfogadása megelőzi a rendeletalkotást. Míg a már elfogadott TAK-on alapuló településképi-védelmi előírások, a konkrét településképi követelmények meghatározása és ezzel párhuzamosan az egyéb szabályozó eszközök felülvizsgálata – szükséges-e és ha igen milyen módosítás a helyi építési szabályzatban a „kieső” rendelkezésekre tekintettel – ezzel szemben egyidejűleg történik. Ezek vonatkozásában inkább adekvát és lentebbiek szerint a jogbiztonság követelményének megfelelő az egy időben történő önkormányzati döntéshozatal.

A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összhangban és a jogalkotásról szóló törvény értelmében tehát az önkormányzat egyéb rendeleteinek továbbra is egyértelműen értelmezhetőnek, kiszámíthatóan alkalmazhatónak kell maradniuk.²² Azaz a településképi törvény szabályozásából közvetlenül követ-

meghatározni, a két rendelkezés összevetéséből tehát valamiféle történeti kontinuitás jelenik meg az új településképi-védelmi rendelet tartalmában.

¹⁹ Építési törvény 13. § (1) bekezdése: „Az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania.”

²⁰ Településképi törvény 3. címe, 3. és 14. §-ai.

²¹ Megjegyzendő, hogy az építési törvény 13. § (2) bekezdése már korlátozta, hogy a helyi építési szabályzat előírásai közül melyek alkalmazandóak az egyszerű bejelentési eljárás köteles építési tevékenységek vonatkozásában. Itt szerepel az a kitétel, hogy településképi rendelet hiányában a helyi építési szabályzatban meghatározott településképi védelemmel, országos régészeti, táj- és természetvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseket is figyelembe kell venni ezekben az esetekben. Ez azonban látszólagos ellentmondás, tekintve hogy az építési törvény szóban forgó passzusát épp a településképi törvény módosította, értelemszerűen tehát alkalmazási ideje és relevanciája a településképi törvény hatálybalépésétől a törvényben meghatározott, a településképi rendeletek megalkotására nyitva álló határidőig volt, 2017. december 31-ig.

²² A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdése: „A jogszabálynak a címzetek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.”

kezik, hogy az önkormányzatnak a jogbiztonság érdekében a településrendezési eszközökre és különösen a helyi építési szabályzatra kiterjedő, átfogó felülvizsgálat a feladata és ennek eredményéhez képest a megfelelő rendeletmódosítások az új településképi rendelet megalkotásával – szükségszerűen – párhuzamosan.

2.2. Új jogintézmények bevezetésének lehetőségei

A településképi követelmények érvényesítése érdekében a településképi törvény a már működő intézményekhez képest több új jogintézmény bevezetését lehetővé teszi az önkormányzat számára. Ezek a településkép-védelmi tájékoztatás és konzultáció, a településképi véleményezési és a településképi bejelentési eljárás, és a településképi kötelezés és bírság.²³

A felsorolt jogintézmények bevezetése esetén azokról a településkép védelméről szóló helyi rendeletben kell rendelkezni. Megjegyzendő, hogy a reklámok és reklámhordozók vonatkozásában a településképi bejelentési eljárás bevezetésének lehetősége időközben kötelezettséggé vált,²⁴ arról tehát mindenképpen rendelkeznie kellett az önkormányzatnak.

Az önkormányzat feladata azonban ezekben az esetekben is árnyaltabb a kodifikációs tevékenységénél, vagyis annál, hogy beilleszti az új jogintézményre vonatkozó szabályozást a településképi rendeletébe. A bevezetett jogintézményeket ugyanis megfelelően és hosszú távon működtetnie is szükséges, és úgy szakmai – településkép-védelmi szakmai, illetve meghatározott eljárásokban általában építésügyi és építészeti szakmai –, mint eljárásjogi szempontból megalapozott döntéseket hoznia adott esetben egyedi hatósági ügyekben.

Az egyes településkép-érvényesítési eszközök bevezetésével járó előnyök és hátrányok mérlegelésekor további szempontok, hogy 2018 januárjával lényegesen átalakult a hatósági ügyintézésre vonatkozó jogi környezet;²⁵ hogy több eljárásfajta a településkép-védelmi szakmai felkészültséggel nem feltétlen rendelkező polgármesterre telepített; illetve hogy adott esetben az ügyfél vonatkozásában komoly jogkövetkezményekkel járó döntésekről van szó.

Általánosan érvényesülő szempontrendszer az új jogintézmények bevezetésére éppen az eltérő helyi jellegzetességek miatt nem nyújtható, mindenesetre néhány, támogató aspektus kiemelhető. Így például a településképi bejelentési eljárást a magasabb szintű jogszabályi keretek közt a polgármesterre telepített hatáskörrel

²³ Településképi törvény 4. cím.

²⁴ A településképi törvény 8. § (2) bekezdés c) pontját a hatálybalépést követően módosította a 2017. évi CV. törvény.

²⁵ 2018. január 1-étől hatályos az új általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) és az új közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.).

szinte bármely, egyszerű bejelentéshez sem kötött építési tevékenység, sőt bármely rendeltetésmódosítás esetére bevezetheti az önkormányzat,²⁶ ami komoly ügyterhet jelenthet egy-egy nagyobb településen. A településképi véleményezési eljárásban a polgármester a rá telepített hatáskörben eljárva – jöllehet a főépítész és helyi tervtanács álláspontjára alapozottan – a papír alapon benyújtott²⁷ kérelemre arról nyilatkozik, hogy a kérelemben foglalt tervezett építési tevékenység engedélyezését támogatja-e vagy sem. A vélemény ellen önálló jogorvoslatnak helye nincs, az csak az építésügyi hatósági ügyben hozott döntés keretén belül vitatható.

Ez több szempontból különösen érdekes szabályozási elem, tekintve hogy a vélemény kötő ereje az önkormányzattól elkülönülő, államigazgatási hatósági jogkörben eljáró építésügyi hatóság döntése vonatkozásában bizonytalan. Az új jogintézmények kapcsán a gyakorlatban – a kötelezés és bírságolás kapcsán – egyébként is felmerülhet a kérdés, hogy mely esetekben van szó önkormányzati hatósági jogköréről és mikor államigazgatásiról, jöllehet a jogalkotó utólag a településképi kötelezés esetén annak önkormányzati hatósági döntés jellegét már a normaszövegbe illesztette.²⁸ Az esetkör jól példázhatja majd a gyakorlatban a már említett eljárásjogi kodifikációs eredmények kihatását is a települések ügyféli státusza tekintetében, míg az ugyanis korábban az építésügyi hatósági eljárásokban egyértelmű volt, az új közigazgatási eljárási kódex alapján már korántsem az.²⁹

Mindezek alapján tehát gondos mérlegelés tárgyát kell képezze, hogy az elérni kívánt célhoz képest – a település jellegzetes, sajátos arculatának védelme – egy önkormányzat saját humán és egyéb erőforrásai függvényében bevezeti-e az új jogintézményeket, illetve hogyan határozza meg azok alkalmazási körét. Nem kerülhető meg, hogy az önkormányzat mérlegelésének tehát elsődlegesen a településképi törvény preambulumban, illetve a törvény céljánál meghatározottakat³⁰ szükséges szem előtt tartania, illetve hogy azt helyben mely jogintézménnyel tudja hatékonyan elősegíteni, érvényesíteni, és csak másodsorban az esetlegesen szűkös erőforrásait, illetve ennek a ténynek a döntési mozgásterére gyakorolt befolyását. Annál is inkább, mivel az Alaptörvény értelmében „a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban

²⁶ Végrehajtási rendelet 26/B. §-a.

²⁷ Végrehajtási rendelet 26/A. §-a.

²⁸ Településképi törvény 11. § (2) bekezdés.

²⁹ Az Ákr. 10. § (2) bekezdése alapján. Megjegyzendő azonban, hogy e tekintetben a Kp. 17. § c) pontja a korábban hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szabályozásához közel hasonlóan fogalmazva biztosít felperesi legitimációt a közigazgatási szervnek, így – egyebek mellett – ha hatáskörét a közigazgatási tevékenység érinti.

³⁰ A településképi törvény 2. § (1) bekezdése szerint „a település vagy településrész jellegzetes, értékes, illetve hagyományt őrző építészeti arculatának és szerkezetének – az építészeti, táji érték és az örökségvédelem figyelembevételével történő – megőrzését vagy kialakítását”.

álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult”, tekintve hogy „a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek”.³¹

2.3. A helyi építészeti örökség és a táj védelme

Az értékvédelem az a területe a településkép-védelmi törvényi szabályozásnak, ami leginkább hordozza az alapjogi visszasság kockázatát. Ebben a tekintetben különösen fontos, hogy az önkormányzat kellő körültekintéssel és gondossággal, kiemelt felelőssége tudatában járjon el, hiszen ezen a területen az alábbiakban kifejtettek szerint fokozottan érvényes, hogy az alkotmányos keretek megtartása és az irreverzibilis folyamatnak tekinthető értékvesztés elhárítása a végrehajtó önkormányzatra hárul.

A településképi törvény értelmében a helyi építészeti örökség védelme településképi követelmény, és az egyedi és területi védelmére, védetté nyilvánítására és a védettség megszüntetésére vonatkozó előírásokat a településképi rendeletben kell meghatározni,³² illetőleg a már létező helyi oltalmakat abba áthelyezni. Fontos, hogy a védelem ún. értékvizsgálaton alapul, amely ha nem vagy nem megfelelő formában és tartalommal áll rendelkezésre az új településképi rendelet kodifikálásakor, újra elkészítendő.³³ Mindezek egyértelmű és kiszámíthatóan alkalmazható előírások.

Az alapjogi sérelem kockázata a településképi törvény azon további rendelkezéséből fakad, amely szerint, ha a törvényben meghatározott határidőig, 2017. december 31-ig az önkormányzat nem készítette el a településképi rendeletét, akkor a helyi építési szabályzat vagy az építészeti örökség helyi védelméről szóló önkormányzati rendelet védetté nyilvánításról vagy annak megszüntetéséről szóló előírásait 2018. december 31-ig lehet alkalmazni.³⁴ A jogalkotó tehát moratóriumot adott ugyan a helyi építészeti örökség védelme tekintetében, ugyanakkor a meghosszabbított határidő leteltével az önkormányzat jogalkotási feladatának elmulasztása vagy annak nem teljes körű teljesítése³⁵ függvényében automatikusan megszűnik a védelem, beáll az értékvesztés.

³¹ Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése.

³² Településképi törvény 3. § (1) bekezdés c) pontja.

³³ Végrehajtási rendelet 23/B. §-a.

³⁴ Településképi törvény 14. § (2b) bekezdés a) pontja.

³⁵ Előfordulhat olyan eset is, hogy az önkormányzat megalkotja ugyan a településképi rendeletét, abba azonban a helyi építészeti örökség védelmével kapcsolatos rendelkezéseket nem emeli át, vagy nem teljes körűen emeli át, értékvizsgálat és egyéb, a védelem megszűnése esetén garanciális elemeket tartalmazó eljárásrend betartása nélkül. A végeredmény a településképi szabályozásból kimaradó

Az építési törvény meghatározása szerint az „építészeti örökségnek azok az elemei, amelyek (...) sajátos megjelenésüknél, jellegzetességüknél, településképi vagy településszerkezeti értéküknél fogva a térség, illetőleg a település szempontjából kiemelkedőek, hagyományt őriznek, az ott élt emberek és közösségek munkáját és kultúráját híven tükrözik, a helyi építészeti örökség részét képezik”.³⁶ A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét alapjogi szintre emelő alaptörvényi rendelkezéseket épp ezek a vetületek indokolják: a nemzet közös örökségének részét képező kulturális érték, mely az elmúlt generációk hagyatékát jeleníti meg. A progresszív nemzetközi jogtudományi szemléletben a jövő nemzedékek érdekei helyett olykor már a jogaik megfogalmazás merül fel,³⁷ és ezek közt egyszer a nemzet, avagy a kisebb, közös identitástudattal rendelkező helyi közösséghez tartozó jövő generációk számára azok közös örökségéhez való hozzáférés joga a tárgyi emlék jelen megőrzése által elsődleges lehet.

Olykor olybá tűnhet, hogy ez megközelítés túlzóan a védelemre fókuszált, és ezzel aránytalan gátat szab a változtatásoknak; építésügyi szempontból a fejlesztéseknek, beruházásoknak. Ez a fejlesztői oldalról szemlélve valós attitűd azonban valójában az elővigyázatosság és a megelőzés elvével összhangban álló elkerülhetetlen, szükségszerű óvatosság és nem a változtathatatlanság a célja, hanem annak elismerése, hogy csakis a gondos körültekintés, a megalapozott eljárásrend jelenthet garanciát az értékvesztés elkerülésére, és biztosíthatja a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét.

A jogszabályban létesített védelem testesíti meg ugyanis a jelen generáció azon választását, hogy mely az az érték, amely a közös örökség részét képezi, és annak védelme és fenntartása az állam és mindenki, helyi viszonyok közt pedig a közösség és annak minden tagjának feladata.³⁸

Az Alaptörvény³⁹ és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata⁴⁰ általános követelménnyé tette a visszalépés tilalmát. A visszalépés tilalmának a lényege, hogy az elért védelmi szinttől csak meghatározott alkotmányos feltételek – más alapjog védelme – fennállta esetén lehet a csökkentés irányába visszalépni. Ekkor is irányadó azonban, hogy a védelem keletkeztetésére és megszüntetésére vonatko-

védendő értékek szempontjából mindezen esetekben azonos: 2018. december 31-ét követően mintegy automatikusan, a védelem tárgyától, a védett értéktől függetlenül megszűnik a helyi oltalom.

³⁶ Építési törvény 57. § (1) és (2) bekezdései. A helyi építészeti örökség értékeinek feltárása, számbavétele, védetté nyilvánítása, fenntartása, fejlesztése, őrzése, védelmének biztosítása a települési önkormányzat feladata.

³⁷ A Bős–Nagymaros vízlepcsőrendszer ügyében a Nemzetközi Bíróság 1997. szeptember 25-i ítéletéhez fűzött önálló véleményében Weeramantry alelnök is ekként fogalmazott (103. old.). <http://www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-03-EN.pdf> (2018. 03. 06.).

³⁸ Alaptörvény P) cikke alapján.

³⁹ Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése.

⁴⁰ 28/1994. (V. 20.) AB határozat, illetve az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) határozatában a visszalépés tilalmára vonatkozó addigi alkotmánybíróági gyakorlatot is taglalja.

zó eljárási szabályok garanciális elemet hordoznak, vizsgálható és ellenőrizhető általuk az értékvédelem folyamatosságának biztosítása. Az eredetileg az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépés tilalmának követelménye a kulturális örökségvédelem területén is érvényesül, „ha egyszer már valami védelem alá került, az onnét való kivételhez rendkívüli indok kell”.⁴¹

Márpedig önmagában nem tekinthető elegendő indoknak, és különösen a védett érték vonatkozásában a védelmet keletkeztető körülmények szükségszerű értékelése körében irreleváns tényező, hogy az önkormányzat teljesítette-e határidőben, és/vagy valamennyi addig védett értékre a településképi törvényből fakadó jogalkotási kötelezettségét vagy sem. Ez a szabályozási elem nem felel meg tehát annak az alkotmányos feltételnek, amely megalapozhatná az elért védelmi szinttől történő visszalépést, és így beálltával alaptörvény-ellenes állapotot idézhet elő. A jelen, alapjogi sérelem kockázatát hordozó szabályozási környezetben tehát kizárólag az önkormányzaton múlik, hogy erre a rendkívüli helyzetre kiemelt figyelmet szenteljen, és az értékvesztés kockázatát ezáltal elkerülje, elkerüljük.

A táj védelmével kapcsolatban mindaz érvényes, ami a helyi építészeti örökség védelménél megjelent, amennyiben a táj védelmére vonatkozó előírásokat a helyi védelem körébe soroljuk. Ez táj- és kertépítészeti alkotás, egyedi tájérték esetén egyedi helyi védelmet, míg a tájkarakterelemek vonatkozásában területi helyi védelmet jelenthet.⁴² Az építési törvény településrendezési feladatként rögzíti a „település, településrészek megőrzésre érdemes jellegzetes, értékes szerkezetének, beépítésének, építészeti, természeti és tájképi arculatának védelmét”.⁴³ A településképi törvény célja a települési arculat táji értékeket is figyelembe vevő megőrzése és alakítása, egyebek mellett a településképi követelmények meghatározásával. Utóbbiak pedig az előbbi településrendezési feladatok sajátos jogintézményeinek minősülnek.⁴⁴

A vonatkozó rendelkezések összevetéséből adódóan csak annyi bizonyos, hogy a táj védelme településképi követelményként jelenik meg a helyi védelem körében. Egyéb, a táj védelmével kapcsolatos területhasználati korlátozások továbbra is az önkormányzat településrendezési eszközeibe illeszkednek,⁴⁵ ami újfent többlettartalmat hordoz a kapcsolódó önkormányzati feladat vonatkozásában: a szabályozásból eredő párhuzamosságok és inkoherenciák elkerülése érdekében gondosan mérlegelendő, hogy helyi szinten a tájjal kapcsolatos, nem a helyi védelem tárgykörébe tartozó előírás mely szabályozó eszközben és milyen tartalommal jelenik meg.⁴⁶

⁴¹ 3104/2017. (V. 8.) AB határozat, [40] bekezdés.

⁴² Végrehajtási rendelet 23/C. § (3) és (4) bekezdései.

⁴³ Építési törvény 9/B. § (1) bekezdés d) pontja.

⁴⁴ Településképi törvény 2. § (1) és (2) bekezdései.

⁴⁵ Végrehajtási rendelet 11. § (1) bekezdése.

⁴⁶ Ha azonban a tájra vonatkozó szabályok településképi követelménynek minősülnek, és azokat a helyi értékvédelem kérdéskörén túl is a településképi rendeletekbe kellett átemelni, akkor az egyéb

2.4. A társadalmi részvétel biztosításának követelménye

A településképi törvény a helyi lakosság helyi közügyekben való részvételének követelményét nem csupán az ágazati szabályozásban eddig is meglévő, a társadalmi részvétel biztosítására szolgáló eljárási szabályokkal támasztja alá, hanem belső tartalmából eredően emeli más szintre. A településképi mint önálló entitás védelme ugyanis felvállaltan a helyi közösségek önmeghatározásának egyik eszköze, célja „a hazai városok és községek sajátos településképi védelme és alakítása társadalmi bevonás és konszenzus által”.⁴⁷

Ebben a megközelítésben a településképi védelmére vonatkozó szabályozás annak kifejezése, hogy a helyi közösség mit és mennyit kíván megőrizni a hagyományokat képviselő arculati elemekből, és ezt hogyan, milyen irányban kívánják a közjó érdekében fejleszteni, alakítani; a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából szemlélve mit kívánnak az elkövetkezendő generációk számára örökül hagyni. Az önkormányzati végrehajtást tematikusan segítő kormányzati útmutatók számos ponton hangsúlyozzák a helyi lakosság bevonásának szükségességét akár a TAK, akár a településképi rendelet megalkotásának folyamatába.⁴⁸

Ez a megközelítésmód összhangban áll az építésügyi ágazati reform egészét átható társadalomszemlélettel; a (helyi) közügyekben megfelelő tájékozottság alapján felelősen és érzékenyen eljáró állampolgárból álló társadalom ideájával. Az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásoknak a természetes személy építető saját lakhatására szolgáló lakóépület vonatkozásában immáron térbeli korlátozás nélküli eltörlése és annak egyszerű bejelentési eljáráshoz kötése⁴⁹ szintén az állampolgár jogkövető magatartására bízva mindazon, korábban az engedélyezési eljárásban vizsgált és számon kérhető ágazati szempontok előzetes egyedi feltérképezését és figyelembevételét, amelyek egy lakóépülettel kapcsolatos bármely építési tevékenység során felmerülhetnek, így a környezetvédelmi megkötéseket is.

Ahhoz, hogy az erre az állampolgári attitűdre és ezen alapuló társadalomképre alapozott társadalmi részvétel a gyakorlatban is érvényesülhessen, egyebek mellett

önkormányzati szabályozó eszközökben található vonatkozó előírások 2017. december 31-ét követően a településképi törvény erejénél fogva nem alkalmazhatóak.

⁴⁷ Településképi törvény 2. § (1) bekezdése.

⁴⁸ A TAK elkészítését segítő Útmutató már az előkészítő lépések kapcsán leszögezi: „Fontos, hogy a kézikönyv készítésének folyamatát széleskörű helyi támogatás öveze. A Kézikönyv hosszú távon jelentősen befolyásolja a település életét, ezért készítésébe be kell vonni a lakosságot, a helyi civil szervezeteket, lokálpatriótákat, hogy érdemi módon beleszólhassanak a lakóhelyük jövőjébe, alakításába. A lakosság bevonásának módját és a társadalmi részvevőit az országos jogszabályok alapján kidolgozott helyi partnerségi szabályok tartalmazzák.” http://www.kormany.hu/download/1/24/f0000/170124_TAK_Utmutato_friss.pdf (2018. 03. 06.).

⁴⁹ Építési törvény 33/A. § (3) bekezdése, amely a lakóépületekre vonatkozó engedélyezési eljárások egyszerű bejelentésre váltásának második lépcsője, korábban, 2016-os bevezetésekor ez csak a lakóépületek 300 négyzetméter összes hasznos alapterületet meg nem haladó építésére vonatkozott.

a vonatkozó joganyagnak és különösen a részvételt szabályozó eljárásrendnek valamennyi feltételt biztosító garanciális elemeket kell tartalmaznia. Biztosítani szükséges tehát mindenek előtt, hogy a helyi lakosság kellően tájékozott legyen úgy a szóban forgó eljárások mibenlétével, tárgyával és céljával, az abban számára biztosított részvételi jogosultságokkal, mint azokkal az információkkal és adatokkal, amelyek alapján egyebek mellett a településképi szabályozás kialakítására irányuló eljárásban érdemben részt tud venni, arról véleményt és ezt továbbító észrevételt áll módjában megfogalmazni.

Alapjogi kontextusban értelmezve mindez az alaptörvényi szintre emelt, a nemzet közös örökségének megőrzésére és fenntartására irányuló, az államot és mindenkit terhelő kötelezettség teljesítésének előfeltétele. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételének és a jogorvoslatnak a biztosításáról szól az Aarhusi Egyezmény, melynek hazánk is tagja.⁵⁰ Az Egyezmény céljának megfogalmazása – „a jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelme érdekében, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen (...)”⁵¹ – szépen egybeesik az építési törvényben a településrendezés céljának megfogalmazásával, ami „a lakosság életminőségének (...) javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, a közérdek érvényesítése az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának biztosításával, a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, valamint az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítése”.⁵² A szabályozás tárgya alapján is nyilvánvaló, hogy a települési környezet védelmével és alakításával kapcsolatos valamennyi, így a településkép védelmét szolgáló eszközök megalkotására irányuló eljárás környezeti ügynek minősül, és így a nemzetközi egyezmény végrehajtásának egyik eszköze.

Az építésügyi ágazati szabályozásban a partnerségi egyeztetés intézménye⁵³ az a garanciális eljárásrend, amely a településrendezési és a településkép-védelmi eszközök kialakítása során az érintett helyi társadalom bevonását biztosítja.⁵⁴ Ez az eljárásrend azokat a minimumkritériumokat tartalmazza, amelyek alapján a társadalmi részvétel biztosítható, illetve amelyek garanciális jellegűek, azaz ha ezek sérülnek, akkor az általuk biztosított alaptörvényi kötelezettség teljesíthetősége, illetve a nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása is sérül. Fontos azonban

⁵⁰ 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

⁵¹ Az Aarhusi Egyezmény 1. cikke.

⁵² Az építési törvény 7. § (1) bekezdése.

⁵³ Végrehajtási rendelet VI. fejezetében a partnerségi egyeztetésről szóló 21. címe.

⁵⁴ A partnerségi rendelet minta elérhető az építészetért és építésügyért felelős helyettes államtitkárság honlapján: <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/strategiai-ugyekert-felelos-allamtitkar/epiteszeti-es-epitesugyi-helyettes-allamtitkarsag> (2018. 03. 06.).

hangsúlyozni, hogy az önkormányzat a széles társadalmi konszenzus megalapozására mindezekén túlmenően is bevonhatja a helyi lakosságot, ahogyan arra már több sikeres közösségi tervezési program is például szolgálhat.⁵⁵

3. ZÁRÓ GONDOLATOK A JOGALKOTÁSI FOLYAMATOK FÉNYÉBEN

A településkép védelmére vonatkozó új szabályozás számos előremutató elemet és az önkormányzat számára a települési környezet helyi alakítására sok új lehetőséget teremt. A településképi törvény céljában a társadalmi konszenzuson alapuló települési arculat-védelem, a számos új jogintézmény polgármesterre telepített hatáskörrel történő bevezetése és általában a településkép mint a helyi közösségek önmeghatározásának egyik megjelenítési formája, önállóentitás-védelme; mind-mind a helyi döntéshozatali szint, az önkormányzatok települési környezet alakításában betöltött szerepének elismerését és megerősítését látszanak alátámasztani.

Árnyalja azonban ezt a látszatot egyfelől, hogy az előbbieken alapjogi szemlélettel megvilágított önkormányzati feladatok ebben a „fényben” jóval nagyobb terhet jelentenek és komplexebb végrehajtást kívánnak, mint ahogyan az elsőre tűnhet. Mindez azonban nem feltétlen tükröződik az önkormányzatokra háruló feladatokkal arányosan nyújtandó⁵⁶ állami támogatásban, illetve annak elmaradtában.⁵⁷ Másfelől a szabályzás mögött rejlő koncepció stabil és kiforrott, az önkormányzati szerepvállalást, a helyi közösség önmeghatározását erősítő jellegét elbizonytalanítja, hogy a településképi törvény hatálybalépése óta, alig több mint egy év alatt, azt számos alkalommal módosította a jogalkotó.

Tovább halványul a helyi önkormányzat szerepét a településképi arculat védelmében koncepcionálisan előtérbe helyező jogalkotói akarat a 2018 elején hatályba lépő végrehajtásirendelet-módosítás⁵⁸ értelmezése során, amely az építésügyért, a településfejlesztésért és településrendezésért felelős miniszter előzetes véleménye-

⁵⁵ 2011-ben jelent meg az akkori Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium Területfejlesztési és Építésügyi Szakállamtitkársága megbízásából és támogatásával a Segédlet a közösségi tervezéshez című kiadvány, amely a közösségi tervezés számos aspektusát vizsgálja, nem csupán a területrendezés, de a településrendezés szintjén is. http://www.terport.hu/webfm_send/279 (2018. 03. 06.).

⁵⁶ Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdése.

⁵⁷ Az önkormányzatokra ennek kapcsán háruló terhek miatt említésre érdemes, hogy az építési törvényt módosító 2017. évi LVII. törvénnyel beiktatott új 13/A.§ értelmében „a településrendezési eszköz, a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia készítéséhez, és a településképi követelmények meghatározásához szükséges állami ingatlan-nyilvántartási térképi adatbázis adatait, (...) legfrissebb évjárat szerinti ortofotóit, valamint az ország 1:10 000 digitális szintvonalrajzát és domborzatmodelljét (DDM-5) a földmérési és térinformatikai államigazgatási szerv térítésmentesen biztosítja.”

⁵⁸ A 17/E. alcímet (23/I–23/L. §) a 476/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet 2. §-a iktatta be.

zési jogkörét, az ún. országgép-védelmi véleményezési eljárást vezette be.⁵⁹ Jóllehet a miniszteri előzetes véleményezés kötelezettsége az önkormányzat építési beruházásaira nem terjed ki, az egyedi jogkörben eljáró miniszter a vonatkozó szabályozás alapján nem csupán arról nyilvánít előzetesen véleményt, hogy a tervezett építési beruházás az ország képének védelmét biztosítja-e, hanem a tervezett beruházási helyszín szerinti település arculatába illeszkedéséről is. A nem központi költségvetési forrásból finanszírozott építési beruházások kiemelt beruházással nyilvánításához a miniszter előzetes településképi hozzájárulása szükséges, illetve szintén súlyos jogkövetkezmény a beruházó vonatkozásában, hogy meghatározott esetekben⁶⁰ csakis a miniszteri hozzájárulás birtokában folytatható a beruházás.

A településképi szabályozásból eredő önkormányzati feladatok sorában első helyen szerepelt az új településképi rendeletnek az önkormányzat meglévő helyi szabályrendszerébe illeszthetősége és ennek kapcsán a településrendezési eszközeinek egyidejű felülvizsgálatának szükségszerűsége. A jelen elemzés kidolgozása során folyamatban van a három nagy területrendezési terv: az országos, a budapesti agglomeráció és a Balaton kiemelt üdülőkörzet területrendezési terveinek⁶¹ egy törvényben történő újrakodifikálása.⁶² Feltehető, hogy a területrendezési szinttől a településrendezési eszközökön át az egyedi beépítési lehetőségeket meghatározó tervhierarchia csúcán bekövetkező változások kihatással lesznek a helyi önkormányzatok újonnan megalkotott, illetve felülvizsgált szabályozóeszközeire is.

Észszerű és racionális döntés volna az önkormányzat részéről a településképi rendelet megalkotása kapcsán szükségszerűvé vált, a helyi építésügyi ágazati szabályzóinak teljes felülvizsgálatát a magasabb szintű jogszabályok egységes reformjának lezajlását követően lefolytatnia. Ez azonban a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összeegyeztethetetlen következtetés. E vonatkozásban jóval inkább a központi döntéshozatal által az önkormányzatra háruló feladatok racionális ütemezésének követelménye merül fel, amely nem állítja az önkormányzatokat „átmeneti” kihívások, időszakosan újrateljesítendő feladatok elé.

Tehát az önkormányzatnak (is) változó jogi környezetben kell az alkotmányos keretek közt működve teljesítenie olykor kihívásos feladatait, melynek eredménye a településképi arculat védelme tekintetében – mintegy ellentételezésül – élhető és fenntartható, minőségi települési környezetben és arculatban megtestesülő, méltó örökséget jelenthet a jövő nemzedékek számára.

⁵⁹ A végrehajtási rendelet új 17/E. alcíme, 23/I. §–23/L. §.

⁶⁰ A már előzetes miniszteri településképi hozzájárulással rendelkező építési beruházás keretében a tervezett építmények külső megjelenésének módosítása esetén.

⁶¹ 2003. évi XXVI. törvény az Országos Területrendezési Tervről, 2005. évi LXIV. törvény a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről és a 2000. évi CXII. törvény a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról.

⁶² A tervezet aktuális állapota jelen elemzés írásakor az országgyűlés honlapján keresztül érhető el, T/18783 számon, Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről címen.

A helyi környezetvédelem kihívásai két település példáján keresztül

Dorog és Biharkeresztes, hasonlóságok és különbségek

1. BEVEZETÉS, RÖVIDEN A KUTATÁSRÓL

Tanulmányunk a „*Helyi önkormányzati szerepek és eszközök az ökológiai fenntarthatóság megvalósításában*” című kutatás részeként született meg.¹ A fenti kutatás homlokterében a magyar települések környezetvédelmi tevékenységének vizsgálata áll. Az előzetes feltevések, valamint a kutatástól remélt eredmények kapcsán hasznos áttekintést nyújt a kutatócsoport tagjainak korábbi munkáit összefoglaló „*A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*” című kötet.²

A kutatás egyik meghatározó pillére egy kiterjedt kérdőíves vizsgálat volt,³ amit több települési típusú önkormányzat személyes felkeresése követett, illetve egészített ki. A településeken végzett munka előre meghatározott szempontok alapján zajlott. A helyszíneken elkészített interjúk és az ún. desktop kutatás eredményeinek összevetése alapján a felkeresett önkormányzatokról esettanulmányokat készítettünk. Jelen munkánkban két olyan település környezetvédelmi tevékenységét, szabályozását tekintjük át és vetjük össze, amelyek megítélésünk szerint számos hasznos példával szolgálhatnak.

Dorog Komárom-Esztergom megyében található. Közlekedés-földrajzi szempontból jó helyzetben lévő város, amely jelentős ipari múltra tekint vissza. Gaz-

* Dr. Barta Attila, PhD, egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, barta.attila@law.unideb.hu; Dr. Gyüre Annamária Csilla, tudományos segédmunkatárs, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, gyure.annamaria@law.unideb.hu.

¹ K 115530 számú kutatási projekt a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával.

² https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/242338/Fodor_Banyai_Telepulesi_onkormanyzatok_MTE.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2017. 09. 11.).

³ A megfelelően kitöltött kérdőívek száma 516 darab volt. Ez a szám a hazai önkormányzatok több mint hatodát jelenti. Az önkormányzatok megkeresésében, valamint a kutatás népszerűsítésében a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) is segítségünkre volt. A kérdőíves kutatás eredményeiről lásd bővebben jelen kötet Fónai Mihály által írt részét, valamint FÓNAI Mihály – PÉNZES Ferenc: Opportunities of local governments in local environmental policy. In Szigyártó Lídia (szerk.): XIII. Kárpát-medencei Környezettudományi Konferencia. Ábel Kiadó, Kolozsvár, 2017, 294–304.

daságilag nagyobb mozgástérrel rendelkezik.⁴ Biharkeresztes Hajdú-Bihar megyei kisváros, nem messze a magyar–román határtól. A település alapvetően mezőgazdasági és állattenyésztési orientációval rendelkezik, gazdasági potenciálja viszonylag korlátozott, ugyanakkor jelentős adminisztratív szerepkörrel bír.⁵ Feltételeztük, hogy az előbbi jellemzők miatt a két település eltérő környezeti attitűdöt vetít majd elénk. Ugyanakkor úgy véltük, hogy a vizsgált önkormányzatok főbb vonalakban visszatükrözik annak a települési körnek a környezetvédelmi lehetőségeit és hozzáállását is, amelyhez – adottságaik folytán (például földrajzi elhelyezkedés, gazdasági helyzet miatt) – tartoznak.

Céljaink között szerepelt, hogy azonosítsunk olyan megoldásokat (akár hasonlókat, akár különbözőket), amelyek megismertetése később más önkormányzatok számára is hasznos lehet. Ennek fontossága szerintünk nehezen vitatható, ha figyelemmel vagyunk arra, hogy az elmúlt években a környezetvédelmi igazgatás és szabályozás átalakult. A környezettel összefüggő kihívások és feladatok azonban a változások ellenére is fennállnak. Emiatt szükségesnek láttuk annak feltérképezését, hogy a vizsgált önkormányzatok az ismert környezeti kihívásokon túlmenően milyen mozgástérrel rendelkeznek, illetve milyen konkrét eszközökkel, intézkedéssel, szabályozási lehetőséggel élnek.

Munkánk során azt tapasztaltuk, hogy a települési önkormányzatok környezetvédelmi viszonyulása, szerepfelfogása⁶ a hétköznapiakban gyakran árnyaltan jelenik meg. Egy helyhatóság akár több „arcát” is mutathatja az adott környezeti kérdés, illetve probléma jellegétől függően. Ehhez szorosan kapcsolódik az, hogy nem minden szakigazgatási terület (illetve mögöttes környezeti elem) dolgozható fel, vizsgálható (mechanikusan) az érintett településeknél. Bár több esetben hasonló kihívásokra kell választ találniuk, az általuk igénybe vett eszközök ettől függetlenül gyakran eltérnek.⁷ A fentiek miatt olyan kérdéseket, területeket kívántunk áttekinteni, amelyek esetében átemelésre javasolt megoldásokat tudunk felmutatni, vagy az alkalmazott eljárás korrigálására hívhatjuk fel a figyelmet. Azokat a területeket, amelyeken jelentős eltérést az országos szabályozástól nem tapasztaltunk, vagy környezeti problémát nem azonosítottunk, csupán részben érintjük.

Tanulmányunk hátralevő részében elsőként a magyar önkormányzati rendszer alapvető sajátosságairól írunk, majd a vizsgált két település általános (társadalmi-gazdasági) jellemzőit ismertetjük. Ezt követően térünk át konkrét környezeti kérdések felvázolására, mélyebb vizsgálatára. A terjedelmi korlátokra is tekintettel

⁴ <http://www.dorog.hu/> (2017. 12. 12.).

⁵ <http://biharkeresztes.hu/> (2017. 12. 12.).

⁶ Vess össze a kutatás indító tanulmányában írt alapvető kategóriákkal. FODOR László – BARTA Attila – FÓNAI Mihály – BÁNYAI Orsolya: Települési környezetvédelem Magyarországon. Egy kutatás előfeltevései. *Tér és Társadalom*, 2016/3, 34.

⁷ BENCSIK András – BARTA Attila: A települési önkormányzatok szerepe a környezetvédelmi igazgatás átalakult rendszerében. *Pro Futuro*, 2017/1, 79–93.

alapvetően azoknak a környezetvédelmi területeknek az áttekintésére vállalkozunk, amelyek a két helyhatóság lakosainak mindennapi életét érintik. A tanulmányt összegző gondolatok és következtetések megfogalmazásával zárjuk.

2. TELEPÜLÉSEK A MAI MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERBEN

A 2000-es évek második felében kialakult pénzügyi-gazdasági válság – számos már országhoz hasonlóan – hazánkban is az állami és közigazgatási szerep újragondolásához,⁸ ezen keresztül pedig a helyi önkormányzatok államszervezetten belüli pozíciójának módosulásához vezetett.⁹ Magyarország Alaptörvénye szerint a helyi önkormányzatok rendeltetése a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása.¹⁰ Közelebbről vizsgálva ez azt jelenti, hogy amíg a megyék (mint területi önkormányzatok) nagyobb téregységekben értelmezhető (értsd területfejlesztési és -rendezési, továbbá vidékfejlesztési és ezekkel összefüggő koordinációs) feladatokat látnak el, addig a településeink elsősorban helyi kötődésű, lokális teendőkről és közszolgáltatásokról gondoskodnak.¹¹

A továbbiakban mi kifejezetten csak önkormányzati rendszerünk alap-, vagyis települési szintjével foglalkozunk, amelyről elmondható, hogy meglehetősen széttagolt. Ez a következőkkel magyarázható. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 3. §-a értelmében a település mint kategória valójában belülről differenciált, ahová az alábbi intézmények tartoznak (a következő szerepkörrel):

- *községek* (amelyeknek az a kötelezettségük, hogy azokat a törvényben meghatározott feladatokat lássák el, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják),
- *városok (ilyen Biharkeresztes és Dorog is) és járásszékhely városok* (olyan közszolgáltatásokat látnak el, melyeket saját területükön és vonzáskörzetük-

⁸ Lásd például RANDMA-LIIV, Tiina: *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*. http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_RandmaLiiv_NPMvs-NWS.pdf 4. (2014. 07. 22.). Vö. G. FODOR Gábor – STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érték*, 2008/3, 5–26.

⁹ További részletek olvashatók a Nagy Marianna – Hoffmann István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata* című munkában. HVG-Orac, Budapest, 2014, 33. és 35.

¹⁰ Vö. ÁRVA Zsuzsanna: *A közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014, 153–157.

¹¹ Lásd BALÁZS István (szerk.): *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014. Továbbá Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2014.

ben, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képesek biztosítani),

- *megyei jogú városok* (azokat a közszolgáltatásokat is biztosítják, melyek saját területükön túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek),
- *fővárosi kerületek* (amelyek néhány szükségszerű eltéréssel, de maguk is települési önkormányzatoknak tekintendők), végezetül
- *Budapest Főváros Önkormányzata* (amely amellet, hogy település, a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is elláthatja).

A KSH 2015-ös adatai alapján¹² Magyarországon a fenti kategóriák a következőképpen alakultak. Településeinkből:

- 2809 község (ebből 121 nagyközség),¹³
- 322 város (ebből 174 járásszékhely),
- 23 megyei jogú város,
- 23 budapesti kerületi önkormányzat, valamint
- 1 fővárosi önkormányzat.

Ez azt jelenti, hogy a 3178 településnek 88%-a község, ahol ráadásul számos esetben a lakosság a 300-500 főt sem éri el. Ez a szétaprózott, kistelepülésszerű jelleg a környezetvédelem szempontjából is fontos, mivel előrevetíti, hogy az aktorok száma ugyan jelentős, azonban környezetvédelmi kihívásaik és lehetőségeik komoly eltéréseket hordoznak.

Közigazgatási rendszerünkben a települési környezetvédelem helyi közügynek minősülő (kötelező, illetve önként vállalt) önkormányzati feladatok formájában, valamint az ún. államigazgatástól átruházott feladatok útján realizálódik. Habár a területi korlátok jelen esetben nem teszik lehetővé az egyes kategóriák mélyrehatóbb kifejtését, arra azonban utalunk, hogy a helyi közügy körébe vonható önkormányzati feladatok és az átruházott államigazgatási feladatok között a helyi befolyásolás eltérően alakul. Utóbbiak esetén csak a jogalkalmazás helyi, a rendszer irányítása az államigazgatás (központi és területi) szerveinek feladat- és hatásköre.

A Möt.v.-ben megjelenő és direkt környezetvédelmi kötődéssel rendelkező feladat például a¹⁴

- településfejlesztés, -rendezés és -üzemeltetés;
- környezet-egészségügy;
- helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
- honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
- hulladékgyűjtés és -kezelés.

¹² https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2015.pdf (2017. 01. 12.).

¹³ A nagyközségi címet azok a községek használhatják, amelyek a törvény hatálybalépésekor nagyközségi címmel rendelkeztek, illetve amelyek területén legalább háromezer lakos él.

¹⁴ Möt.v. 13. § (1) bekezdés vonatkozó pontjai.

Keretjellegéből kifolyólag a fenti szakigazgatási területeket a Möt. nem részletezi, hanem a részletek kibontását ágazati (például környezetvédelmi, szociális, egészségügyi) jogszabályokra bizza. A települések környezetvédelmi feladatai kapcsán további eligazítást ad a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.), amely mellett ugyan számos más környezetvédelmi relevanciájú jogszabály is megemlíthető (például hatásköri törvény, víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény stb.), azonban ezeket terjedelmi okokból most nem részletezzük. Ugyanakkor ebből egyértelmű, hogy környezetvédelmi feladatok messze nem csak szigorúan környezetvédelminek tekintett jogszabályokban jelennek meg. A Kvt. 46. § (1) bekezdése értelmében a települési önkormányzatok alapvetően rendeleteket és határozatokat alkotnak, tájékoztatják a lakosságot a környezet állapotáról, valamint fejlesztéseik során érvényre juttatják a környezetvédelmi követelményeket. Ennek érdekében a jogszabály részletesen ismerteti a képviselő-testület (röviden KT), valamint a polgármester (röviden PM) vonatkozó feladatait.

A *testület* kapcsán az alábbi rendelkezések megemlítése különösen fontos:

- a Kvt. – bizonyos korlátokkal ugyan, de – feljogosítja a KT-t arra, hogy a jogszabályokban foglaltaknál szigorúbb környezetvédelmi előírásokat is meghatározhasson,¹⁵
- a jogszabály a testület hatáskörébe utalja a füstködriadóterv megállapítását,
- ugyanígy a KT hatásköre a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos rendelkezések megállapítása,
- valamint az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása is az önkormányzat választott testületének feladata,
- a fentieken túl a Kvt. a testület kötelezettségévé teszi a légszennyezettség szempontjából ökológiailag sérülékeny területek kijelölésével kapcsolatos eljárásban való közreműködést.¹⁶

A *polgármester* releváns feladatai közül kiemelendő, hogy:

- a Kvt. polgármesteri feladatként jelöli meg a füstködriadóterv kidolgoztatását és végrehajtását,
- a füstködriadóterv végrehajtása során szükségessé váló kötelezések, korlátozások és felfüggesztések meghozatalát,
- továbbá ahogy arra a Kvt. 48. § (6) bekezdése kitér, az ún. szmoghelyzet bekövetkezése esetén a lakosság tájékoztatását.

¹⁵ Lásd Kvt. 48. § (1) bekezdés.

¹⁶ Kvt. 48. § (4) bekezdés.

Jelen munkánkban nem térünk ki rájuk, de utalunk arra, hogy a fentiekén túl az önkormányzat valamennyi más szerve, így például a bizottságok, a hivatal vagy a társulások is aktívan részt vesznek a környezetvédelmi feladatok megvalósításában.¹⁷

- A fenti rendelkezéseket fogjuk tartalommal megtölteni, mintegy árnyalni munkánk későbbi részeiben a következő gondolati ív mentén:
- Elsőként jelen pont végén röviden ismertetjük a két vizsgált település alapvető társadalmi és gazdasági adottságait, valamint elhelyezzük őket a mai magyar településhálózatban és önkormányzati rendszerben.
- Tanulmányunk következő nagy szerkezeti egységében ismertetjük a két település környezetvédelmi kihívásait.
- Áttekintésünket az általunk feltárt hasonlóságok és különbségek feldolgozásával, valamint az ezekből levonható következtetésekkel zárjuk.

2.1. Dorog társadalmi, gazdasági viszonyai

Dorog Komárom-Esztergom megye keleti részén fekszik az Esztergomi járásban, a Pilis és a Gerecse által közrefogott medence egyik iparvárosa. Környéke régóta lakott helynek számít, amit számos régészeti lelet igazol.¹⁸ Gyors fejlődését két alapvető tényező biztosította már a 18–19. századtól kezdve:

- az egyik a szénbányászat,
- a másik a település kedvező közlekedés-földrajzi elhelyezkedése.¹⁹

A nagyipari bányászat megindulásának (lényegében Budapest ipari és lakossági szénfelhasználásának) köszönhetően a korábbi falunépeisége rövid idő alatt a tízszeresére nőtt, a település pedig egyértelműen a szénmedence központjává lépett elő.²⁰

Napjainkban megközelítőleg 12 000 ember él Dorogon.²¹ A település kistérségén belül központi funkciókkal rendelkezik. A város fejlődését több tényező biztosítja. A Dunakanyar és Esztergom, mint jelentős turisztikai célpontok, a főváros közelsége (közúton alig egy, míg vasúton sem több, mint másfél óra), valamint a Duna

¹⁷ A társulások környezetvédelmi feladatai kapcsán lásd BARTA Attila: Önkormányzati társulások a helyi környezetvédelmi feladatok ellátásában. In Fodor László – Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 109–126.

¹⁸ <http://dorog.hu/index.php?oldal=73> (2017. 09. 11.).

¹⁹ Ennek egyik meghatározó momentuma volt, hogy 1896-ra elkészült a Budapest–Esztergom vasútvonal.

²⁰ <http://dorog.hu/index.php?oldal=73> (2017. 10. 03.).

²¹ https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2016.pdf (2017. 09. 11.).

mentén formálódó iparvidék. Gazdasági előnyeik mellett ezek egyszersmind komoly környezetterhelést is generálnak.

1960 és 1990 között jelentősen megváltozott a város összképe. A többi bányász-, valamint iparvároshoz hasonlóan ún. „kiemelt településnek” számított, ennek köszönhetően jelentős összegeket fordíthatott az infrastruktúra-fejlesztésére. Rendelőintézet, iskolák létesültek, valamint parkosított lakótelepek épültek (ekkor jött létre a város legnagyobb lakótelepe, a Schmidt Sándor lakótelep, ahol ma a lakosság megközelítőleg ötöde él). A település külső részein „kertvárosok” alakultak. 1984-ben várossá nyilvánították.²²

Az 1989/90-es változások nyomán átalakultak a munkavállalási lehetőségek a térségben. A bányákat folyamatosan felszámolták (az utolsót 2004-ben), emiatt az ezredforduló előtt sokan ingáztak Budapestre. Az ingázók száma azonban az ipari üzemek (például Magyar Suzuki Zrt.) kiépülésével, fejlődésével folyamatosan csökkent.²³ 2006-ban és 2007-ben több nagy horderejű fejlesztésre került sor: újjáépítették a 10-es főút városi szakaszát, valamint felépült a városi uszoda. A település új mentőállomást és postát kapott. 2008-ban az önkormányzat részt vett a panelprogramban.

2016-os adatok szerint a város közigazgatási területén 5148 lakás található,²⁴ ennek megközelítőleg fele lakótelepi, másik fele kertvárosi lakókörnyezetben. A lakásállomány több mint kétharmada 1960 és 1990 között épült, nagyrészt paneltechnológiával. Tekintettel arra, hogy a lakótelepek Dorogon maximum 4 emeletesek, kisebb közösségek élnek együtt, ami biztosítja a közvetlen légkör kialakulását.

Dorog teljes területén kiépített az ivóvízhálózat. A szennyvízelvezetés közüzemi csatornán keresztül valósul meg, aminek a lefedettsége 2009 óta 100%-os, ahogy a földgázhálózaté is. A közütemények földgázellátása teljes mértékben biztosított, azonban vannak olyan intézmények, amelyeknek a hőellátása nem gázzal történik; ilyen például a Szent Borbála Szakkórház és Szakorvosi Rendelő,²⁵ amelyeknek távfűtése van.

2.2. Biharkeresztes társadalmi, gazdasági viszonyai

Biharkeresztes Hajdú-Bihar megye délkeleti részén a Berettyóújfalui járásban, a magyar–román határtól 6 km-re található. A település háztartásainak száma meghaladja az 1600-at, a város közigazgatási területe megközelíti az 5000 ha-t, amelynek

²² <https://hu.wikipedia.org/wiki/Dorog>(2017. 09. 11.).

²³ 2001-ben a munkavállalóknak már csak 8%-a (419 fő) ingázott a fővárosba.

²⁴ https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2016.pdf (2017. 09. 11.).

²⁵ <http://www.dorog.hu/index.php?oldal=25&http://vaszary.hu/> (2017. 10. 03.).

jelentős része (4420 ha) külterület.²⁶ Külterületén legnagyobbbrészt szántó (3359 ha), gyep (518,8 ha) és erdő (313,8 ha) művelési ágú területek találhatók.

Természetföldrajzi szempontból a Bihari-sík területén fekszik. Elhelyezkedése nemcsak múltjára, de jelenére és jövőjére nézve is meghatározó. A „település fejlődése a XIX. században gyorsult fel, amikor a Sárréti Járás központja is volt. Legújabb-kori életében jelentős törést szenvedett a trianoni határ létrehozásával, mert éppen a kulturális és gazdasági centrumnak számító Nagyváradtól szakította el a határ. [...] A Romániával kapcsolatos politikai viszonyok is befolyásolták ezután a város fejlődését, többnyire a határforgalom kiszolgálása volt a feladata. 1970-ig volt járási központ, 1989-től újra város, és kistérségi centrum.”²⁷ A 2013-ig körjegyzőség, adminisztratív szerepkörét azonban napjainkban is megtartotta. Egyértelműen mikrotérségi központ. A Hajdú-Bihar megyében működő 14 közös önkormányzati hivatal egyikének székhelye, okmányirodai feladatok ellátására is alkalmas kormányablak működik a településen.²⁸

Biharkeresztes Városa méretének, adottságainak megfelelő szervezési-igazgatási feladatokat lát el, valamint a bihari kistelepülések adottságaival arányban álló közszolgáltatásokat nyújt. A 2009-es Biharkeresztes Integrált Városfejlesztési Stratégia és a városközponti akcióterületre vonatkozó Akcióterületi Terv dokumentumok megalapozására lefolytatott kérdőíves kutatás során a válaszadók mintegy fele úgy foglalt állást, hogy Biharkeresztes egy „nyugodt, csendes város”.²⁹

Lakosainak száma 1990-ben 4500 fő volt. A KSH adatai szerint ez a szám 2015. január 1-ére 4149-re csökkent.³⁰ A városban természetes fogyás, negatív vándorlási egyenleg és elöregedő korszerkezet jellemző.³¹ Látszólag az előbbieknél ellentmond, hogy a település közérdekű adatai szerint 2016. január 1-én 4384 lakosa van.³² Ezt a növekedést az magyarázza, hogy az elmúlt években a határ másik oldaláról, Romániából elég sokan vásároltak ingatlanokat Keresztesen és a környező településeken.³³

Biharkeresztes vonzáskörzetére nem kizárólag közigazgatási szerepkörén keresztül, hanem humán közszolgáltatásai által (például oktatási, egészségügyi intézményeivel) is hatást gyakorol. A városban kiterjedt közintézeti hálózat működik (nem

²⁶ Biharkeresztes Város Környezetvédelmi Programja, TerraMED Környezetvédelmi Mérnöki Iroda Kft., Gyöngyös, 2005. október 25.

²⁷ <http://www.biharkeresztes.hu/index.php?modul=21> (2017. 01. 07.).

²⁸ <http://kormanyablak.hu/hu/kormanyablakok/hajdubihar/berettyoujfalu/biharkeresztes-szechenyi-ut/260> (2017. 01. 12.).

²⁹ Biharkeresztes Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája 200.

³⁰ http://www.ksh.hu/apps/shop/kiadvany?p_kiadvany_id=81322&p_lang=HU (2017. 01. 12.).

³¹ Biharkeresztes Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája 12.

³² <http://www.biharkeresztes.hu/index.php?modul=14> (2017. 01. 12.).

³³ <http://www.haon.hu/biharkeresztes-novelnek-a-megtarto-erejuket/news-20090605-07204537> (2017. 01. 12.).

minden esetben a település a fenntartó), ami az óvodai, bölcsődei neveléstől az általános iskolán át a középfokú képzésig terjed. Ezenkívül a városban könyvtár, művelődési ház, valamint mentőállomás működik.³⁴

A helyhatóság a településközi együttműködés érdekében több társulásnak is tagja/székhelye. A település lehetőségeihez mértén aktív. Önként vállalt feladatai között már régre visszamenőleg szerepel többek között a helyi újság kiadása, városi tv, nonprofit szervezetek támogatása, különböző rendezvények (például alkotótábor, idősek hete, Bihar-Bihar Expo) szervezése, a sport támogatása. A városban számos civil szervezet működik, ezek elsődleges profilja a sport és kultúra.³⁵

3. A VIZSGÁLT TELEPÜLÉSEK LEGFONTOSABB KÖRNYEZETVÉDELMI JELLEMZŐI

Áttekintésünk jelen részének célja az, hogy – összehasonlítható módon – kirajzolódjon a települések környezetvédelmi attitűdje.³⁶ Ennek érdekében nyolc nagyobb pontba rendezve ismertetjük a helyi megoldásokat és (jog)szabályokat. Az első pont alatt elvontabb kérdésekhez való hozzáállásuk körvonalazódik, a többi pont alatt pedig konkrét szakigazgatási területek bemutatása történik.

1. Kutatásunk során körvonalazódott, hogy bár a környezetvédelmi feladatoknak járásukhoz telepítése új helyzetet teremtett, ugyanakkor a lakosság közvetlenül ezt nem mindig érzékeli. Az esetek jelentős részében továbbra is a helyi önkormányzat vezetésétől kéri számon az állampolgárok a környezetvédelmi kérdéseket. Dorog álláspontja szerint az önkormányzati rendszer legutóbbi átalakítása nem befolyásolta érdemben az önkormányzat működését. Ugyanezt tapasztaltuk Biharkeresztes esetében is.

Keresztes környezeti kérdésekben alapvetően a lakossággal való együttműködésre helyezi a hangsúlyt. A közvetlen eszközöket preferálja, amelyek a helyi lakosok felszólítására irányulnak, vagy tájékoztatásukat segítik elő. A szankcionálást csak legvégső esetben alkalmazza a helyhatóság.³⁷ Dorogon hasonlóképpen a lakossággal és a civil szervezetekkel való egyeztetés, tájékoztatás és előkészítés elsorangú helyet foglal el a környezetet érintő döntéshozatalban.

Biharkeresztesen a klímaváltozás hatásai elsődlegesen a mezőgazdaság területén érzékelhetőek (csapadékproblémák, szélsőséges időjárás stb.). A város napi életé-

³⁴ Biharkeresztes Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája 27.

³⁵ Fókuszcsoporthos interjú. (2017. 01. 27.).

³⁶ Megállapításainkat a vizsgált települések kérdőívre adott válaszáira, valamint az ún. fókuszcsoporthos interjúkon elhangzottakra alapozzuk.

³⁷ Lásd az előző jegyzetet.

ben nem tapasztalható akut vagy rendszeresen visszatérő probléma. Az energetikai nehézségeket, kihívásokat a közintézmények energetikai korszerűsítése révén küszöbölik ki (például napelemek telepítése az óvoda épületére, ami ökológiailag és klímavédelmileg is kedvező). A városvezetés fontosnak tartja a környezeti kérdésekben, hogy a lakosság számára példát mutasson, valamint azt, hogy tájékoztatás révén a helyi közösség környezettudatosságát fejlessze (például téli útszázás mérséklése, avar, kerti hulladék égetése, szelektív hulladékgyűjtés vagy a gyermekek környezettudatos oktatása körében).³⁸ Dorogon a klímaváltozással összefüggő problémákat többféle eszköz kombinált alkalmazásával kívánják kezelni. A tartósan meleg napokon a nyári időszakban ivóvízosztás történik, locsolóautó járja az utcákat, a strandon pedig ingyenes vagy kedvezményes áron lehet belépőt váltani.

Biharkeresztes esetében az ökológiailag kedvező hozzáállás a környezetvédelmi programban is fellelhető, ami ugyancsak kiemelten foglalkozik a környezeti szemléletformálással. A dokumentum a különféle eredetű (mezőgazdasági, energiaellátási stb.) környezeti kihívásokat tanulmánykészítéssel, tájékoztatással, illetve adatbázis kialakításával kívánja kezelni. A magunk részéről e törekvést elismeréssel fogadjuk, hiszen a környezettel összefüggő problémák gyakran a nem megfelelő információáramláson, illetve információhiányon alapulnak, emiatt úgy gondoljuk, hogy körültekintő tájékoztatással elősegíthető a lakossági, mezőgazdasági tudatformálás, szemléletfejlesztés a környezetvédelem és fenntarthatóság érdekében.

A vizsgált helyhatóságok *jogértelmezési tevékenységében* problémát nem tapasztaltunk. Mindkét város hangsúlyozta, hogy a központi szabályok értelmezése kapcsán eddig nehézség nem fordult elő, továbbá rögzítették, hogy nem érzékelték azt, hogy helyi érdek sérült volna központi rendelkezés miatt. A területi kormányhivatallal, valamint a járással fennálló viszonyuk jó, kapcsolataikra kollegialitás jellemző. Ugyanakkor az is megállapítást nyert, hogy a *szakemberhiány* hátráltatja a környezetvédelemmel összefüggő feladatok megfelelő szintű ellátását.

A fentiekkel szorosan összefügg, hogy a helyi eszközök és lehetőségek körében mindkét település elegendőnek találja a rendelkezésre álló jogi eszközöket a környezet védelme érdekében. Dorog és Biharkeresztes is legfontosabb jogi eszköznek a rendeletalkotást, az engedélyezést és a közszolgáltatás-szervezést tekinti.

A nemzetközi szabályozás kapcsán vizsgálataink igazolták, hogy egyik település sem gondolja úgy, hogy a szokásoshoz képest külön vagy markánsabban kellene kezelnie ezeket a rendelkezéseket. Ez részben a vizsgált helyhatóságok településhálózatban elfoglalt pozíciójával magyarázható (értsd bár határhoz közel eső városok, ugyanakkor napjainkban intenzív határon átnyúló környezetvédelmi kapcsolatokkal nem rendelkeznek), másfelől azzal, hogy a hazai joganyagot elegendőnek (illetve iránymutatónak) tartják a felmerült kérdések rendezéséhez.

³⁸ Lásd az előző jegyzetet.

Környezeti konfliktusról, más településekkel fennálló ökológiai nézeteltérésről, valamint ilyen eredetű jogvitákról sem Dorog, sem Biharkeresztes nem számolt be. Ugyanakkor megállapítottuk, hogy mindkét település működését, fellépését jelentősen befolyásolja a lakosság környezeti problémák iránti érzékenysége.

A következő pontok alatt már csak meghatározott környezeti kérdésekkel (például levegővédelemmel, hulladékgazdálkodással, vízgazdálkodással, energetikával) foglalkozunk.³⁹

2. A településfejlesztési dokumentumok hasznos kiindulópontját jelentik az áttekinthetnek. Dorog *Integrált Városfejlesztési Stratégiája* (továbbiakban: DIVS) külön foglalkozik a település földrajzi helyzetével, környezeti jellemzőivel és állapotával. *A település egyik legmeghatározóbb környezeti kihívása a levegőterhelés, amely az ipar, a közlekedés, a lakossági fűtés, a hulladékgazdálkodás, valamint a nem megfelelő területhasználat (parlagfűves területek) negatív következményeinek együttes kezelését igényli. Levegőterhelő létesítmények többek között a Baumit Kft., Dorog-Esztergom Erőmű, a Richter Gedeon Vegyészeti Gyár, jellemző komponensek a levegőben a kén-dioxid, a nitrogén-dioxid, valamint az ülepedő por. Az DIVS ezen túl foglalkozik a zaj- és rezgésvédelemmel, a vízgazdálkodási kérdésekkel, valamint külön figyelmet fordít a környezettudatos szemlélet fejlesztésére, ezen belül a szelektív hulladékgyűjtés kérdésére. Sorra veszi a természeti értékeket, amelyek között a NATURA 2000 területek is megtalálhatóak, valamint ex lege védett természeti értékek (nyílt karszt területek, forrás). A település meghatározó része erdőterület, közigazgatási területének 18,6%-a, a külterületének megközelítőleg 30%-a. A DIVS ezenkívül foglalkozik a közszolgáltatásokkal. (A lakások ivóvíz-ellátottságával, szennyvízelvezetéssel, hulladékgazdálkodási és energiaellátási kérdésekkel, amelyeket a későbbiekben tárgyalunk.) Továbbá a DVIS listázza a 2005 és 2008 között megvalósult fejlesztéseket, beruházásokat, amelyek között találkozunk közintézmény-, bérlakás-, közműfejlesztéssel, környezetvédelmi fejlesztéssel (szelektív hulladékgyűjtés körében), továbbá tervkészítéssel (például településrendezési terv).⁴⁰*

*Biharkeresztes Integrált Városfejlesztési Stratégiája*⁴¹ (továbbiakban: BIVS) több ponton is foglalkozik a környezeti kérdésekkel. A 3. fejezet 3.4. pontja a települési környezettel, ezen belül a természeti és épített környezettel, a települési környezeti infrastruktúrával, 7. fejezetében pedig kitér a közlekedésfejlesztésre,

³⁹ Érintjük a klímavédelmet is, noha úgy tapasztaltuk, hogy ez még nem jelenik meg napi szinten a települések életében (legalábbis megítélésünk szerint még nem alakult ki az a holisztikus szemlélet, ami ahhoz szükséges, hogy összekapcsolják az érintett területeket a klímavédelemmel).

⁴⁰ Dorog Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája, 2010. Elfogadva 31/2010. (III. 26.) Képviselő-testületi határozattal.

⁴¹ Biharkeresztes Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája, MEGAKOM Stratégiai Tanácsadó Iroda, 2010.

valamint az épített és természeti környezet állapotának megőrzésére, fejlesztésére. Külön kiemelendőnek tartjuk, hogy megemlékezik a fenntartható fejlődésről is. Megjelöli még célterületként a zöldfelületek rekultiválását, rendszerbe szervezését, a védett természeti területek megőrzését, felszíni és felszín alatti vizek védelmét és a káros környezeti hatások csökkentését, amely utóbbi esetében a lakossági, ipari és a közlekedési kibocsátások csökkentését tűzi ki célul. Például megemlíti, hogy „[...] a közösségi közlekedés fejlesztésével mérséklődik a közlekedési eredetű levegő- és zajszennyezés”, de mivel néhány oldallal korábban arról olvashattunk, hogy „a városban helyi járatú autóbusz közlekedés nincs”,⁴² ezért a helyközi járatokat érthetjük rajta.

A fenntartható fejlődéssel foglalkozó rész a települést érintő környezeti problémákat lajstromozza. Ezek között említi a ’levegőszennyezést’, amin tulajdonképpen a levegőterhelés magas mértékét érthetjük, ugyanis a légszennyezés tilos, és konkrét kibocsátási forráshoz kapcsolódik. A levegőterhelő források a város külterületén található ipari üzem, állattartó telep és a lakossági fűtés.

„A BIVS és a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia (NFFS), valamint a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS) összhangja” című alfejezetben olvasottakkal kapcsolatosan némi *hiányérzetünk* támadhat, hiszen a sokat ígérő cím alapján konkrét cselekvési területeken alkalmazott településspecifikus megoldások helyett arról olvashatunk, hogy az IVS-ben megfogalmazott célok összhangban vannak az NFFS-sel, valamint a NÉS-sel. Ugyanakkor rögzíti, hogy „a fenti stratégiák megvalósításában a helyi önkormányzat szerepe erősen korlátozott: elsősorban a helyi közösségszervezés és a szemléletformálás terén, valamint közvetlenül az önkormányzati hatáskörbe tartozó szolgáltatások révén érvényesíthető”.⁴³

3. A két önkormányzat jogalkotási tevékenységét vizsgálva a következő megállapításokat tesszük. Dorog esetében a városra vonatkozó általános környezetvédelmi kérdéseket külön önkormányzati rendelet⁴⁴ tartalmazza. Ennek preambuluma kiemelkedő célként jelöli meg a város fenntartható fejlődésének biztosítását. A rendelet az általános kérdéseken túlmenően különös részi környezetvédelmi kérdéseket tárgyal, így például az avar és kerti hulladék ártalmatlanítására vonatkozó kötelezettséget, kizárva az égetés lehetőségét, ami összhangban van a Kvt. rendelkezéseivel.⁴⁵ Az égetésre vonatkozó általános tilalom példaértékűnek tekinthető, mert az avar és kerti hulladék égetésének tilalmát hazánkban viszonylag kevés

⁴² BIVS, 58.

⁴³ BIVS, 136.

⁴⁴ Dorog Város Önkormányzat Képviselő-testületének 16/2015. (XI. 27.) önkormányzati rendelete.

⁴⁵ FODOR László: *Környezetjog*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014, 242.

önkormányzat fogalmazza meg.⁴⁶ A tevékenység során olyan anyagok kerülnek a levegőbe, amelyek károsak az egészségre (rákkeltőek, immunrendszert károsítóak, hatással vannak a központi idegrendszerre, stb.).⁴⁷ Ez a tilalom a fenntarthatóságot szolgálja.

Az avar és a kerti hulladék égetése jellemzően olyan kérdés, amelynek tilalmát kevés település mondja ki, többségében – akárcsak időszakosan is, de – megengedett, miközben az alapvető jogok biztosja és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentésben⁴⁸ állapította meg azt, hogy a Htv. szabályai⁴⁹ alapján nem lehetne arra a következtetésre jutni a zöldhulladékokkal⁵⁰ kapcsolatosan, hogy az feljogosítja a települési önkormányzatokat arra, hogy olyan szabályozást hozzanak – az általános tilalom alóli kivételként –, amely szerint az ingatlanhasználók a komposztáláson, illetve ennek hiányában a közszolgáltatás jogszabályok szerinti igénybevételén kívül a zöldhulladékokat égetéssel ártalmatlanítsák.

Az előbbieken túl a rendelet kitér még a korábban külön önkormányzati rendeletben szabályozott szmogriadó (füstköd) helyzetre, valamint a zajvédelemre, érinti a víz-, a természetvédelem, a közhasználatú zöld területek védelmét, és tárgyalja a fás szárú növényekre vonatkozó előírásokat. *Az önkormányzat tehát több, korábban külön jogforrásban szereplő környezeti rendelkezését (zajvédelem, szmogriadó) és más, önálló szabályozást nem nyert, „kisebb” kérdések általános jellegű előírásait gyűjti egybe jelen jogszabályba.* Ez egyébként összhangban van az országos hatályú jogszabályok gyakorlatával, hiszen elég csak a Kvt.-re gondolnunk, ahol több általánosabb kérdés tárgyalását követően, kitér a jogszabály a víz, a levegő vagy akár az élővilág védelmére.

Kutatásunk időszakában Biharkeresztesen nem talákoztunk olyan környezetvédelmi rendelettel, amely a fentiekhez hasonló módon szabályozott volna.

4. Számos érdekességet hordoznak a települési környezetvédelmi programok. *Dorog város Környezetvédelmi Programját* (továbbiakban: DKP) az országos központi hulladék-, levegő- és zajvédelmi szabályozás újragondolása nyomán 2015-ben

⁴⁶ FODOR László: A környezetvédelem helyi szintje egy dél-borsodi kistelepülés, Bogács példáján. *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/2, 19.

⁴⁷ <https://www.levego.hu/egyeb/avaregetes/> (2018. 01. 08.).

⁴⁸ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének Közös jelentése az A.JB-695/2016. számú ügyben, Budapest, 2016. február, 9; 11.

⁴⁹ 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról.

⁵⁰ Zöldhulladék: olyan növényi hulladék, amely kertekből, parkokból származik (fanyesedék, ág, gally, fű, lomb, fűrészporsz, faforgács stb.), a külön jogszabályban meghatározott úttisztításból származó hulladék kivételével, a biohulladék kezeléséről és a komposztálás műszaki követelményeiről szóló 23/2003. (XII. 29.) KvVM rendelet.

aktualizálták.⁵¹ A Környezetvédelmi Program klasszikus felépítést követ, a dokumentum a város adottságainak áttekintése után a levegőminőség, hulladékkezelés, zaj- és rezgésvédelem, valamint a zöldfelület-gazdálkodás és a természetvédelem körét mutatja be.

*Biharkeresztes Környezetvédelmi Programja*⁵² (továbbiakban: BKP) 2005-ben készült. A BKP sorra veszi a települési önkormányzatok jogszabályban előírt környezetvédelemmel kapcsolatos kötelezettségeit, e körben foglalkozik a vízgazdálkodási, a természetvédelmi, a környezetvédelmi és a hulladékgazdálkodási előírásokkal.⁵³ *A felsorolt szakigazgatási területekből látszik, hogy a település elsődlegesen alkalmazkodó attitűdöt követ.* Ez egyrészt annak tulajdonítható, hogy ezek azok a területek, ahol a településnek feladatai vannak, míg más kérdések (például zajvédelem) terén nincsenek kihívást jelentő problémák.

A város környezetvédelmi programjából kitűnik, hogy a különféle környezeti problémákkal szemben milyen megoldásokkal kívánnak fellépni. Ilyen a környezetkímélő mezőgazdasági módszerek népszerűsítése (például tájékoztatás révén) a gazdák körében. A mezőgazdasági eredetű talaj és felszín alatti vízszennyezés mérséklése a mezőgazdasági műtrágya- és növényvédőszer-használat szabályozására vonatkozó előírások révén, a gazdálkodók ösztönzése a hígtrágya- és szalmástrágya-probléma megoldására (mert ezek nem megfelelő kezelése környezeti problémákat okoz). A dokumentum foglalkozik a felhagyott bányák tájsebeinek a kezelésével (bányarehabilitáció, rekultiváció).

5. A levegővédelemmel összefüggésben az alábbi következtetésekre jutottunk. *Dorog legalapvetőbb problémája a levegőterhelés.* Habár Dorogtól Tokod irányában végig ipartelepülések vannak, a légszennyező anyagok szintjének emelkedését mégsem az ipari folyamatok generálják. A problémát a jelentős közlekedési és szállítási tevékenységre sem lehet fogni, pedig kétségtelen, hogy ez is markáns, hiszen a város tranzittelepülés, a 10-es út állandó forgalommal rendelkezik. A probléma alapja az, hogy a település egy medencében található, így a káros anyagok megrekednek. *A fentiek miatt a legjellemzőbb levegőterhelő forrás a lakossági és intézményi fűtés.*⁵⁴ A lakosság szén- és fatüzelésre való átállása egyébként nem lokális probléma, hanem országosan megfigyelhető tendencia.

Az Országos Légszennyezettség MÉRŐHÁLÓZAT – amelynek üzemelése átmene-tileg nem volt biztosított, majd 2013-tól egy mérőponton (Zsigmondy lakótelep 11. szám alatt) helyreállítottak azt – a kén-dioxid, a nitrogén-dioxid, a szén-mon-

⁵¹ Sajnos eddigi tapasztalataink alapján kevés önkormányzat rendelkezik hatályos környezetvédelmi programmal.

⁵² Biharkeresztes Város Környezetvédelmi Programja, TerraMED Környezetvédelmi Mérnöki Iroda Kft., Gyöngyös, 2005. október (továbbiakban: BKP).

⁵³ BKP 10–11.

⁵⁴ Dorog Város Környezetvédelmi Programja, K&B H Kft., 2015. 11.

oxid, az ülepedő por és az ózon koncentrációja kapcsán nem mutatott ki határérték-túllépést.⁵⁵ Ezzel ellentmondó információkat is találtunk ugyan, miszerint *egy 2009-ben készült tanulmány* azt állítja, hogy a településen a szállópor-terhelés meghaladja az egészségügyi határértéket, rögzíti azt is, hogy az ipar kibocsátása a legjelentősebb, a térség teljes ipari kibocsátásában három meghatározó vállalat (Holcim, Zoltek, Dorogi Erőmű) azok, amelyek az ipari nitrogén-oxid, szén-monoxid, kén-dioxid kibocsátás 95%-át adják.⁵⁶

A fenti jelenségek természetesen nem statikusak. Egyértelmű előrelépés tapasztalható, köszönhetően az elkerülő útnak, valamint a távfűtésnek. *Elmondható, hogy a légszennyezettségi adatok javultak, de a problémával napjainkban is foglalkozni kell.*⁵⁷

*A bihari településen is a lakossági fűtés az elsődleges levegőterhelő forrás. A háztartások gázellátása a BKP adatai szerint 70%-os. A többi vegyes tüzelésű (fa, szén vagy olaj).⁵⁸ A dokumentum említést tesz még a közlekedésből eredő levegőterhelésről is, ami a jelentős tranzitforgalomra vezethető vissza.⁵⁹ A levegőterhelés mérsékléséhez a szilárd útburkolatok arányának növelésével, a háztartások gázal való ellátottságának fejlesztésével, valamint a parlagfű-mentesítéssel kívánnak hozzájárulni.*⁶⁰

A keresztesi levegővédelmi előírások közé tartozik az avar, kerti hulladék égetésére vonatkozó önkormányzati rendelet.⁶¹ Égetésre vonatkozó tilalom nincs, és a kerti hulladék komposztálása, hasznosítása csak javaslat a jogszabályban.

Ebben a körben utalunk a parlagfű kérdésre, ami Dorogon éppúgy, ahogy az ország számos más területén, önálló problémaként jelentkezik. A város elköteleződése a parlagfű-mentesítés terén a DKP-ból is kitűnik. *A hulladékkezelő közszolgáltatóval kötött szerződés alapján a zöld hulladék begyűjtésének egyik időpontját a parlagfű virágzásának idejéhez igazítják,* ami a tervek szerint a lakossági hajlandóságot és tudatosságot is fejleszti. Biharkeresztes Környezetvédelmi Programja is említést tesz a parlagfű elleni védekezésről.

⁵⁵ Uo. 11–12.

⁵⁶ SZUHI Attila: *A levegő minősége a Dorogi-medencében. Légszennyezés, levegőkörnyezet és ennek hatásai az Esztergom-nyergesújfalu- és Dorogi kistérségekben.* 2009. 54. http://www.zoldinfo-lanc.hu/doksik/esztergom/levego/levego_dorog.pdf (2017. 10. 11.).

⁵⁷ <http://www.dke.hu/index.php/49-legszennyezés/szallo-por/321-dorog-2013-legszennyezettbb-levegoju-varos-magyarorszagon>; http://www.levegominoseg.hu/media/Default/Ertekeles/docs/2015_RIV_ertekeles.pdf (2017. 10.11.).

⁵⁸ DKP 38.

⁵⁹ DKP 38–39.

⁶⁰ DKP 56–58.

⁶¹ Biharkeresztes Város Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2015. (III. 27.) önkormányzati rendelete az avar- és kerti hulladék égetéséről.

6. *Napjaink egyik legkomolyabb kihívása a hulladékok megfelelő kezelése, szemlése.* Dorogon a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról önkormányzati rendelet⁶² szól. A hulladékkezelési közszolgáltatás ellátásával a VERTIKÁL-JUNK Konzorcium van megbízva, ami Dorogon kívül további 14 település ellátásáért felelős a régióban. A rendelet a hulladékszállítás, szelektív hulladékgyűjtés, a közszolgáltatást nyújtó és ingatlanhasználó kötelezettségeit, az üdülőterületekre és nem lakás célú ingatlanokra vonatkozó hulladékkezelés előírásait és a díjfizetési kedvezmények körét rögzíti.

A városban három típusú hulladék keletkezik: a nem veszélyes települési hulladék (például annak szilárd és folyékony formája, kommunális szennyvíziszap, inert hulladék, lomtalanításból származó és mezőgazdasági), csomagolási hulladék, amelyet elkülönítetten, szelektíven gyűjtenek és a veszélyes hulladék. A városnak komposztáló telepe van a zöld hulladék hasznosítására.⁶³

Biharkeresztes a hulladékkezelés és -gazdálkodás feladatainak hatékony ellátása érdekében másik 40 településsel összefogásban létrehozta a Bihari Szilárd Hulladéklerakó és Hasznosító Társulást. A hulladéklerakó és hasznosító telep üzemeltetését a Bihari Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft. végzi. A hulladékgyűjtésbe bevont lakások aránya magas, megközelítőleg 99,3%-os. A település törekszik az illegális hulladéklerakás megelőzésére, megakadályozására, ahol azonban felbukkant a probléma, ott a felszámolást követően közösségi teret alakítottak ki.⁶⁴ E településnek is van külön hulladékgazdálkodási közszolgáltatással foglalkozó önkormányzati rendelete.⁶⁵

7. *Jelentősége okán mindkét településen vizsgáltuk a vízgazdálkodással összefüggő kérdéseket.* Dorogon az ivóvízellátás megfelelő. A település lefedettsége a közüzemi szennyvízelvezetés körében 100%-os, a szennyvízhálózatra való rákötöttség 98,4%-os. Célként jelenik meg a mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezés megelőzése, csökkentése jó mezőgazdasági gyakorlat alkalmazása révén. A cél kitűzését a magunk részéről elismeréssel fogadjuk, azonban némi hiányérzetünk támadt a kivitelezéssel, ösztönzési mód rögzítésével kapcsolatosan. A DKP nem ad támpontot arra vonatkozóan, hogyan tervezi megvalósítani ezt.

Biharkeresztesen a BIVS szerint a települési infrastruktúrák köréből a vízmű, amit 1966-ban létesítettek, a jelentős vízvesztés miatt és a vezetékek korróziója okán fejlesztésre, illetve cserére szorul. A BKP a rétegvízzel kapcsolatban megállá-

⁶² Dorog Város Képviselő-testületének 9/2014. (IV. 25). önkormányzati rendelete a települési hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályairól.

⁶³ Dorog Város Környezetvédelmi Programja, K&B H Kft., 2015. 15.

⁶⁴ BIVS 56–58.

⁶⁵ Biharkeresztes Város Önkormányzat Képviselő-testületének 15/2016. (VI. 30.) rendelete a települési hulladékkal kapcsolatos önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáról.

pítja, hogy „*a vas és mangán tartalom általában meghaladja a szabványban megengedett értéket, 0,2-4,0 mg/l között változik*”. Emiatt a vízműveknél vas-, mangántalanító berendezéseket kell alkalmazni. „*Fontos rétegeredetű szennyezés a magas arzéntartalom.*” Jelentős terhelést jelent a területen a nagyüzemi sertéstartás.⁶⁶

A vizsgált adatokból jól látszik, hogy Biharkeresztesen 3 db vízműkútból történik az ivóvízellátás, a vízminőségi adatok a vas- és mangántartalom mellett, ammóniát, nitrátot és nitritet mutatnak.⁶⁷ A településen „*elsősorban felszín alatti vízkészletre alapozott vízhasználatra van lehetőség biztonságos vízellátással*”.⁶⁸

Biharkeresztes közüemi szennyvízcsatorna-hálózattal és szennyvízteleppel rendelkezik. A szennyvízhálózat fejlesztését Ártánddal közösen valósította meg a település. Ennek eredményeképpen a közműolló jelentős mértékben csökkent.

A BIVS adatai szerint (2007-ben) a közüemi szennyvízhálózatra kapcsolt lakások aránya Biharkeresztesen 64% volt.⁶⁹ A számszerűsített célok között szerepel a szennyvízhálózatra kapcsolt lakások arányának növelése 70%-ra, az ivóvíz-hálózatra kötött lakások esetében pedig 94%-ról 96%-ra. 2018-ban a város szennyvíz-csatornázottsága 97%-os.⁷⁰

8. *Az energiafelhasználás kérdése napjaink egyik meghatározó területe.* A kérdés települési szinten való tárgyalása kiemelt figyelmet érdemel, hiszen a lakosság energiatudatossága és felhasználása révén a szükséges energia fajtájára és mennyiségére jelentős részben hatással van. A területnek szentelt figyelmet nemcsak a növekvő energiaéhség, a magas közüemi számlák, hanem természetvédelmi, erdőgazdálkodási és klímavédelmi szempontok is megerősítik.

Dorogon az energiaellátás körében a lakossági szén- és fatüzelés viszonylag magas aránya (40%) figyelhető meg, ami több szempontból sem kedvező, ez azonban nemcsak Dorogot érinti, és előzetes áttekintésünk alapján országos problémaként jelentkezik. A PM10 és PM 2,5 kibocsátásának háttérben elsődlegesen a lakossági fűtés, illetve fatüzelés áll.⁷¹ E téren számtalan fejlesztési lehetőség adott, a település vonatkozásában talán a legkézenfekvőbb megoldási módzat a távfűtéssel ellátott lakások körének bővítése, amennyiben ugyanis a távhőellátás nem fosszilis energiahordozó elégetéséből származik, nemcsak az energetikai kiszolgáltatottságot mérsékli, hanem hozzájárul a levegőminőség javulásához, valamint a klímakárosító anyagok levegőbe engedését mérsékli. A távhőellátás fejlesztése, amelyet Dorog is célul tűzött ki, fenntarthatóságot jelentő megoldás. A távhőellátás kérdése

⁶⁶ BKP 17.

⁶⁷ BKP 32–34.

⁶⁸ BKP 35.

⁶⁹ BIVS 12.

⁷⁰ <http://www.debreceni-vizmu.hu/ellott-telulesek/biharkeresztes-artand/> (2018. 01. 06).

⁷¹ Levegő Munkacsoport, Égetés eredetű légszennyezés és megszüntetésének lehetőségei, 1. https://www.levego.hu/sites/default/files/egetes_eredetu_legszennyezes_program_v_1.5.pdf (2018. 01. 08.).

folyamatosan napirenden van a zöld szervezeteknél is, amelyek közül a Levegő Munkacsoport 2009-ben készített tanulmányt, amelyben a távhőellátás fejlesztését szorgalmazva tekintik át a szükséges intézkedéseket, így a szociális bérlakáshálózat, a szakember képzés fejlesztését, az alacsony energiafogyasztású ingatlanok építésének támogatását, valamint a közintézmények energetikai fejlesztését, stb.⁷²

Dorog a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program keretében sikeresen pályázott iskolák energetikai korszerűsítésére. A településen a Baumit Kft. több frekvenciált helyen lévő épület homlokzatát is felújította. Ez egyértelműen a helyi környezeti tudatformálás egyik vívmánya, hiszen a cég társadalmi felelősségvállalásán túl tovagyűrűző hatása van; utána tipikusan kicserélik az érintettek a nyílászárókat is.

Biharkeresztes Környezetvédelmi Programja külön fejezetben foglalkozik energiagazdálkodási kérdésekkel. A településen energiakorszerűsítési (közvilágítás) és -takarékosági beruházás történt. A település nyitott a megújuló energiaforrások hasznosítására, elsősorban napenergia-, mezőgazdasági eredetű biomassza- és szélenergia-hasznosítás jöhetne szóba.⁷³

Biharkeresztes gázzal való ellátottságának viszonylag magas az aránya (70%). Noha fosszilis energiahordozók elégetéséből származik, még mindig kedvezőbb fenntarthatósági, ökológiai nézőpontból, mint a lakossági szén-, fa- és olajtüzelés. A településen 1990 óta több nagyobb beruházás is történt (például hulladéktelep felszámolása, bicikliút építése, csatornahálózat fejlesztése). A közintézmények (például óvoda, egészségház, általános iskola, tornacsarnok) korszerűsítése alapvetően pályázati forrásokból valósult meg, ahol a költségsökkentés mellett a környezet-, valamint klímavédelmi szempontokat a kiírás keretében tudták figyelembe venni.

Dorogon az önkormányzat 2008-ban részt vett a panelprogramban. A Panel Plusz programban már lakóközösségek pályáztak. Ha volt önkormányzati bérlakás közöttük, akkor kapcsolódott be az önkormányzat. Az ilyen pályázatoknak környezetvédelmi, energetikai hatásai vannak, azon belül pedig költségsökkentést is eredményeznek.⁷⁴

4. KÖVETKEZTETÉSEK

A fenti áttekintés bepillantást engedett két település környezetvédelmi tevékenységébe. A meghatározott területeken írtakat összevetettük, és hasonlóságokat, valamint különbségeket emeltünk ki azzal a céllal, hogy ne csak a két város vonatkozásában, hanem általánosságban, más önkormányzatok számára is hasznosítható

⁷² BELICZAY Erzsébet: *Távfülött települések – Energiatudatos fogyasztók*, Levegő Munkacsoport, 2009. https://www.levego.hu/site/assets/files/2097/tavfutes_1001_0_0.pdf (2018. 01. 08.).

⁷³ BKP 39–40.

⁷⁴ <http://dorogimedenca.hu/index.php/tag/unios-palyazat/amp/> (2018. 05. 23.)

megállapításokat fogalmazzunk meg. Munkánk végén előbb a két településre külön-külön fogalmazzuk meg záró következtetéseinket (1. és 2. pont), majd a környezetvédelmi hasonlóságokat (3. pont), illetve a különbségeket (4. pont) ismertetjük. Az utolsó, 5. pont alatt továbbgondolásra javasolt megoldásokra utalunk.

1. Jelen pont alatt kifejezetten csak Dorogra vonatkozó megállapításainkat ismertetjük. Úgy tapasztaltuk, hogy Dorogon a környezetvédelmi kérdések folyamatosan napirenden vannak.⁷⁵ Korábbi bányászvárosként e területen bizonyos értelemben *kedvezőtlen pozícióból* indult, ez azonban napjainkra változott, hiszen a bányászati tevékenység és a klasszikus értelemben vett nehézipar is kivonult a településről. A város jellemzőinek áttekintése, valamint a terepmunka tapasztalatai alapján ugyanakkor az is biztos, hogy bár a lakosság láthatóan érzékenységet mutat a környezetvédelmi kérdések iránt, mégsem mindenki akar például a füstköd ellen tenni. *Mivel ez jelentős részben szociális probléma is, a település nem a szankciókra helyezi a hangsúlyt, inkább a környezeti tudatosság és felelősségérzet fejlesztésére.*

A fent írtakat erősíti, hogy *a kötelező közmeghallgatás intézményén, valamint a helyi újság hasábjain túl a dorogi polgármester külön felkeresi a település több részét,* és ott személyesen is ismerteti a fontosabb információkat a lakossággal. A településen működő civilszervezetek könnyen bevonhatók környezetvédelmi kérdésekbe (is). Ez nem véletlen. Már a 80-as években környezetvédelmi egyesület alakult a városban. Az önkormányzat kapcsolatban van az érintett szervezetekkel (például Dorogi Környezetvédelmi Egyesület,⁷⁶ Dorog Város Barátainak Egyesülete).⁷⁷

2016-ban a *Dorogi Égetőmű Környezetfejlesztő Alapítvány*⁷⁸ hirdetett *környezetvédelmi, városfejlesztési pályázatot* az önkormányzat által ellátott feladatok, részfeladatok átadására, így többek között az épített és természeti környezet védelme érdekében, valamint a környezeti ismeretek terjesztése és fejlesztése kapcsán és a közterület tisztántartásával, lomtalanítási akcióval, hulladékgazdálkodással kapcsolatos feladatok elősegítése érdekében.

2. Biharkeresztes vonatkozásában általános megállapításunk, hogy a települést több környezeti kihívás is érintette, amelyek a hulladékgazdálkodás, a megfelelő minőségű ivóvíz biztosítása, a szennyvízelvezetés és -kezelés, valamint a közműrendszer fejlesztés körében jelentkeztek. Megállapíthatjuk, hogy a településen, illetve a települést érintve több fejlesztés és beruházás valósult meg az elmúlt évtizedben. A szennyvízelvezető hálózatot fejlesztették, szennyvíztisztító telepet létesítettek,

⁷⁵ Vö. <http://www.dorog.hu/index.php?oldal=508> (2017. 10. 05.).

⁷⁶ <http://www.dke.hu/> (2017. 10. 04.).

⁷⁷ <http://dvbe.mindenkilapja.hu/> (2017. 10. 04.).

⁷⁸ http://www.sarpi.hu/tarsadalmi_szerepvallasas (2017. 09. 11.).

társulási formában regionális hulladéklerakót üzemeltetnek. Ezek külön-külön és összességükben is a környezet terhelésének mérséklését eredményezik. Megállapítható továbbá, hogy a település földrajzi helyzetéből adódóan is jelentkeznek környezeti, az emberek egészségét érintő problémák, amelyek elsősorban a vízműberendezések elavult állapotára és az ivóvízként szolgáló vizekben található természetes és más eredetű szennyezések voltára vezethetők vissza. Ezekkel a kérdésekkel foglalkozni szükséges.

3. A két település kapcsán *hasonlóságként* azonosítottuk a *szakemberhiányt*. Ennek orvoslására úgy gondoljuk, hogy a településenkénti önálló környezet(védelm)i szakember alkalmazása nem megoldható, a környezeti feladatok szűkössége miatt pedig nem is feltétlenül indokolt. *Álláspontunk szerint erre megoldás lehetne a szakemberek több önkormányzat általi közös alkalmazása.*

Kutatásunk során egyértelművé vált, hogy mindkét település kiemelten kezeli a *szemléletformálás és példamutatás* kérdését is. Biharkeresztes és Dorog is elsődlegesen neveléssel és tájékoztatással kívánja ezt elérni. Véleményünk szerint ez a fajta *preventív* hozzáállás két okból kifolyólag is követendő példa. Egyfelől azért, mert az önkormányzaton belül a környezet(védelm)i kihatású stratégiai döntések meghozatalakor a megfelelő információk áramlása kiemelt jelentőségű. Másfelől viszont a lakosság mindennapi tevékenysége során is meghatározó lehet (például tüzelés, hulladékok kezelése). *Mi úgy véljük, hogy számos környezeti probléma már önmagában a megfelelő tájékoztatással mérsékelhető lenne.*

A rendelkezésre álló adatok, valamint a személyes megbeszélések alapján úgy tapasztaltuk, hogy a *klímavédelmi kérdések* korlátozottan merültek fel a településeken. A klímaváltozásra való felkészülést (egyelőre) nem tekintik napi szintű (akut) problémának. Habár vannak olyan területek (például idősök gondozása, vagy ivóvíz megfelelő biztosítása), amelyek kapcsán már komolyabban érzékelik a klímaváltozásra visszavezethető kedvezőtlen folyamatokat; még nem kerültek pontosan és átfogóan lehatárolásra azok a cselekvési területek, ahol a települések fellépése elengedhetetlen. Úgy gondoljuk, hogy ez a kérdés a jövőben kardinálisan változni fog.

Hasonlóságként értelmeztük az *infrastrukturális beruházások* meglétét is. Mindkét településen az elmúlt évtizedben jelentős fejlesztések történtek, amelyek a környezetterhelés mértékét érezhetően mérsékelték/mérséklük. Ilyenek voltak többek között az út-, csatorna- és szennyvízhálózat fejlesztése, a városi gázelosztó hálózat kiépítése, a hulladékgazdálkodás javítása, valamint az energiahatékonysági fejlesztések (például közvilágítás terén) megvalósítása. Igaz ugyanakkor az is, hogy ezek elsősorban nem klímavédelmi vagy környezettudatos megfontolásból történnek, hanem elsődlegesen pénzügyi, támogatáspolitikai indíttatásból. *Fontosnak tartjuk azt, hogy az energetikai beruházások kapcsán a klímavédelem mint szempont hangsúlyosabban jelenjen meg.*

4. A települések közötti *különbségek* kapcsán az alábbiakat hangsúlyozzuk. A kutatás rávilágított arra, hogy a helyhatóságok amiatt, mert méretük és földrajzi elhelyezkedésük különbözik, alapvetően eltérő környezeti kihívásokkal szembesülnek, ugyanakkor gazdasági potenciáljuk és múltjuk is *más-más mozgásteret* biztosít számukra. A korábban felmerült kihívások jelentős mértékben meghatározzák azt, hogy mely környezeti kérdésekkel foglalkoznak részletesebben a települések. Álláspontunk szerint Biharkeresztes esetén a legfőbb környezeti kihívás az ivóvízbázis védelme a mezőgazdasági eredetű nitrát- és nitrítszennyezéstől. További problémaként jelentkezik az ivóvíz vas-, mangán- és arzéntartalma, amelynek mentesítésére uniós előírás is vonatkozik (víz keretirányelv).⁷⁹ Dorogon viszont úgy látjuk, hogy a levegőterhelés mérséklése jelenti a legfőbb kihívást.

Részben az előbbiekre vezethető vissza az a megállapítás is, hogy a két település *környezeti aktivitását* eltérőnek találtuk. Míg Dorog nagyobb lakosságszámú önkormányzat, amely gazdasági értelemben előnyösebb pozícióban van, földrajzi elhelyezkedése már problémákat is szül, hiszen levegőterhelése magas. Ezek együttese, valamint a település ipari múltja odavezet, hogy a városvezetés és a civil szervezetek *proaktív* módon viszonyulnak ezekhez a környezeti kérdésekhez. Dorogon a veszélyeshulladék-égető mű működése igényli is ezt a fajta együttműködést. Emiatt van az, hogy ha az országos rendelkezések változnak, akkor Dorogon is teljesen új jogszabály készül, kifejezetten az önkormányzatra egyediesítve. Ezekben az esetekben alapvetően a műszaki osztállyal, a főépítésszel, valamint a szomszédos településekkel egyeztetnek.

Biharkeresztes alföldi kisvárosként egészen más gazdasági dimenziókkal rendelkezik. Az alapvetően agrárbeállítottságú település méretéből és múltjából adódóan is inkább *alkalmazkodó* környezeti hozzáállással rendelkezik. Ha központi környezeti jogszabályváltozás történik, akkor vagy az érintett jogforrás szövegének fényében alakítják saját jogi előírásaikat, vagy más, hasonló önkormányzat joganyagának az áttekintése után készítik el az érintett rendeletet. Ilyen esetekben az önkormányzati irodával egyeztetnek, és ha vannak társhatóságok, akkor azokkal. Ugyanakkor Biharkeresztes részéről felmerült a javaslat a Kvt. megújítására, hogy ezáltal a jogszabály a mai környezetvédelmi igényeknek és változásoknak jobban megfeleljen.

Előbbi megállapításainkat érdemben az sem módosítja, hogy a magyar helyi önkormányzati rendszerben a jogalkotó az elmúlt években jelentős *feladatátrendezést* hajtott végre. Ennek alapvetően az a hátulütője, hogy a változtatással érintett ügyek kapcsán a lakosok érthető módon sokszor még ma is az önkormányzatot keresik fel, és miután azzal szembesülnek, hogy kérdésüket nem tudják ott elintézni, a helyhatóság rendeltetése kérdőjeleződik meg számukra. Ezzel egy 10 000 fő fölötti és

⁷⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról EU HL 327/1 2000. 12. 22. 4. cikk.

alatti település természetesen eltérő volumenben szembesül (például nagyobb önkormányzatoknál, ha volt korábban környezetvédelemért felelős munkatárs, akkor az lehet, hogy elkerült onnan, míg a kisebb településeken ilyen változások nem játszódtak le).

A fókuszcsoportos megbeszélés, valamint a kérdőíves vizsgálat alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy Dorog a környezetvédelmi feladatokat decentralizálja, azaz szétosztja a belső *szervezeti egységei* között (például műszaki osztály és építőmérnök). Kifejezetten csak környezetvédelmi kérdésekre szakosodott bizottság nem működik az önkormányzaton belül. A szükséges szakismeretet egyes esetekben (például szaktanácsadás és kármentesítés) külső szakértő bevonásával biztosította a helyhatóság. Biharkeresztes más *belső munkamegosztást* követ. A környezetvédelmi feladatoknak csak egy felelőse van, a jegyző. A környezetvédelmet érintő kérdésekben ad hoc látják el a feladatokat. Szakismeretet igénylő környezetvédelmi szolgáltatásként pályázatírást, valamint tanulmánykészítést vett igénybe a település.

Egészen eltérőnek találtuk Dorog és Biharkeresztes *civilszervezetekkel ápoltságviszonyrendszerét*. Előbbi kiterjedt kapcsolatokat tart fenn, a városban számos helyi szervezet működik, ráadásul ezek olyanok, amelyek közül több kifejezetten környezetvédelmi indíttatású. Keresztesen ezzel szemben kifejezetten környezetvédelmi célzatú lakossági szervezet nem található, így az önkormányzat a legfőbb szereplő a környezetvédelem területén.

5. Végezetül a fenti, településspecifikus problémákra adott válaszreakciók áttekintése után a vizsgált városoknál találoztunk olyan *megoldásokkal, intézkedésekkel, amelyek megfelelő körülmények fennállása esetén átvételre, illetve továbbgondolásra javasoltak*. Ilyenek például:

- a dorogi önkormányzat zöld hulladék elszállításának egyik időpontját tudatosan a parlagfű virágzásának idejére ütemezi;
- ugyancsak Dorogon fordul elő, hogy a polgármester a kötelező közmeghallgatáson túl egyéni egyeztetéseken ismerteti a település környezeti-gazdasági folyamatait a lakosság számára;
- Dorog tiltja az avar, kerti hulladék égetését, ami példaértékű és ritka előírás hazánkban;
- de megemlíthetjük azt is, hogy Biharkeresztesen az extenzív mezőgazdasági művelés tudatosítására az önkormányzat külön figyelmet fordít;
- továbbá Biharkeresztesen a lakosság energiatudatosságának fejlesztése is kiemelten jelentkezik;

- végül külön megemlítendő a fiatal generációk, gyermekek környezeti nevelése, amire mindkét településen találunk jó példákat (például klímaváltozási rajzpályázat⁸⁰ formájában, vagy családok bevonásával).⁸¹

Munkánk keretében két eltérő jellemzőkkel és lehetőségekkel rendelkező várost mutattunk be. Az áttekintés alapján láthatóvá vált, hogy ma Magyarországon a települési önkormányzatok számára a helyi közösség támogatásához *a jogi keretek adottak*. Úgy véljük, hogy a vizsgált települések részéről egyértelműen *fogékony-ság mutatkozik az ökológiai kérdések iránt, amelyekre változatos megoldásokkal reagálnak a helyhatóságok* (például bizottságok felállításával, társulások létesítésével, civil szervezetekkel történő együttműködés útján, stb.). A fiatal generációk tudatosságának fejlesztése, a különféle beruházások, a lakossággal, civilszervezetekkel való együttműködés, illetőleg az erre való hajlam, a fellépő víz-, levegő- és hulladékgazdálkodási problémák kezelése egyfelől hozzáértést, másfelől szándékot és hajlandóságot igényel, amire e két településen egyértelmű példákat találtunk. Álláspontunk szerint a fenti sajátosságok kedveznek a hálózatosodásnak, hiszen a települések számos környezeti kérdésben egymásra vannak utalva. Véleményünk szerint ehhez nyújthat segítséget a jó gyakorlatok feltárása és terjesztése, amihez reményeink szerint jelen munkánkkal mi is hozzájárultunk.

⁸⁰ <http://dorogimedence.hu/index.php/2017/06/09/tersegunk-diakjai-a-klimavaltozasi-rajzpalyazon/> (2017. 11. 07.).

⁸¹ Lásd Biharkeresztesen A Növekedésért Egyesület és a Bihariak Biharért Közhasznú Egyesület tevékenységét.

A települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egyes kérdései

„A tévedés a haladás kulcsa.”

Daniel Denett

1. BEVEZETÉS

A települési hulladék a legjelentősebb hulladékfajta, hiszen keletkezése nem kötődik semmilyen feltételhez, független az ipartól, a gazdaságtól, a háztartásokban képződik, minden ingatlanhasználó részt vesz a termelésében. Gyűjtése, szállítása, kezelése ezért alapvető feladatként jelenik meg. A hazánkban képződő települési hulladék mennyisége a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) és az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer adatai alapján évi mintegy 3,8 millió tonna, amelyből a lerakott hulladék mennyisége 2,2 millió tonna körül alakul évente. Ez lakosonként megközelítőleg 390 kg-ot jelent, amivel Magyarország a hatodik legkevesebb hulladékot termelő ország az Európai Unióban.¹

Helyi szinten az A.K.S.D.² által begyűjtött és lerakott hulladék 2017-ben 4618 tonna volt, ezen belül a Debrecenből származó 3189 tonna. Egy lakosra lebontva ez 210 kg, amiből megállapítható, hogy arányait tekintve a debreceni lakosság kevesebb hulladékot termelt az országos átlaghoz képest, aminek a hátterében egy szervezetileg és gazdaságilag jól működő szolgáltató áll. (Az eredményességhez hozzájárul a lakosság informálása, gyűjtőszigetek kialakítása, a gyűjtőzsákok használókhoz való eljuttatása, és ezek mind-mind a szolgáltatók feladatai közé tartoznak.)

A terület fontosságát mutatja, hogy a hulladékkérdést az Európai Unió a környezetvédelmi szakterületek közül a legkorábban szabályozta. Ezzel szemben hazánkban sokáig csak a veszélyes hulladékok kezeléséről rendelkezett részletesen egy

* Dr. Gyurkó Brigitta, PhD-hallgató, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen; E-mail cím: gyurko.brigitta@gmail.com. A tanulmány a K 115530 ny. sz. kutatási projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával készült.

¹ A viszonyítás érdekében az európai átlagot bemutatva a következő adatokat láthatjuk: Egy átlagos európai 2016-ban 480 kg hulladékot termelt. Az átlaghoz a legközelebb a görögök (497 kg) és az olaszok illetve a britek állnak 495-495 kg-mal. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180123-1> (2018. 03. 05.).

² Az A.K.S.D Kft. 1992 óta látja el a szolgáltatást a térségben – jelenleg Debrecen mellett 37 másik településen. A cég neve az alapító tulajdonosok nevének kezdőbetűiből keletkezett. Az osztrák alapítók mellett tulajdoni hányaddal rendelkezik a Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata is.

minisztertanácsi rendelet, és csak az ezredfordulón reagált a meglévő (többek közt a települési hulladékok hiányos szabályozásával kapcsolatos) problémákra és az EU elvárásaira egy átfogó hulladékgazdálkodási törvénnyel a jogalkotó. 2010-ben lépett hatályba az EU ma is hatályos hulladék-keretirányelve,³ amely új alapelveket és jogintézményeket vezetett be; általános követelménnyé tette az ún. hulladék-hierarchiát, újradefiniálta az alapvető fogalmak jelentős részét. A hazai jogalkotás a jól áttekinthető és kiszámítható uniós szabályozási folyamathoz képest nehezen követhető. A 2012-ben (az uniós határidőhöz képest késve) született meg a hatályos hulladéktörvény (Ht.), amely a mai napig több mint 400 helyen módosult. A jogalkotás jellemzően anélkül történt, hogy az alkalmazásra való felkészülési időt a jogalkotó biztosította volna. Ez a jogbiztonság elvének megsértése, ami azért okoz jelentős problémát a gyakorlatban, mert a hulladékgazdálkodás szabályozása – a környezetvédelmi szabályok közül – a legközvetlenebbül érint csaknem minden jogalanyt.⁴ A jelenlegi szabályozás tartalmában is nehezen áttekinthető, a rendszer túlságosan bonyolult és nem működik megfelelően, ezért indokolt áttekintést adni a hazai települési hulladékgazdálkodás egyes, általános kérdéseiről, amit a magam részéről konkrét debreceni példákkal igyekszem szemléltetni. Jelen munkában érintem⁵ a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás magyar modelljeit, emellett kitérek a közszolgáltatásra mint alapvető intézményvédelmi garanciára, illetve a közszolgáltatásban résztvevőkre, kihegyezve az elemzést a 2016-ban létrejött Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt.-re (NHKV). Az NHKV-val azért is indokolt külön foglalkozni, mert folyamatosan működési problémákkal küzd, amelyek kihatnak az önkormányzatokra, a szolgáltatókra és végső soron a lakosokra.

A kérdés ennek tükrében az, hogy a 2012 óta folyamatosan és követhetetlenül változó hazai települési hulladékgazdálkodás sikeresen átlép-e a jelenlegi problémákon, vagy az átgondolatlan állami intézkedések egyre terjedő „hullámainak” köszönhetően újabb és újabb sikertelen megoldások újjáéledését kell a jövőben is végignéznünk, amelyek Nápoly hírhedt hulladékgazdálkodási katasztrófáját⁶ hozzák el a magyar településekre, így esetleg Debrecenbe is.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) – a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről.

⁴ BÁNDI Gyula: a Hulladékgazdálkodás szabályozási anomáliái. In Litkey-Juhász Orsolya – Trombitás Gábor (szerk.): *A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában projekt. A települési hulladékgazdálkodás válsága*. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2012, 129.

⁵ A kutatás hipotéziseinek és módszereinek leírására lásd FODOR László – BARTA Attila – FÓNAI Mihály – BÁNYAI Orsolya: *Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései. Tér és Társadalom*, 2016/3, 19–39.

⁶ Nápoly városában több alkalommal leállt a hulladékos közszolgáltatás, így 2007-ben eljárás indult Olaszországgal szemben, amely egészen az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletéhez vezetett el. A nápolyi alpolgármester azonnali ökoszemléletű kezelési tervet és autonóm szemétfeldolgozást ígért. A háztartási szeméthegekbe rácsálók, sirályok és rovarok költöztek be, és ott sem jobb

2. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁS KORÁBBI MODELLJEI

A megfelelően működő hulladékgazdálkodást tekinthetjük a környezetvédelem egyik alapkövének. Hulladékgazdálkodáson a hulladék teljes életciklusára kiterjedő tevékenységet értünk. A feladat összetett, hiszen a hulladék esetében a környezeti elemek sorát befolyásoló tényezőről van szó, éppen ezért szükséges a megfelelő szabályozás, a káros hatások elleni védelem. A hazai közzszolgáltatás történetét vizsgálva négy, egymástól időben jól elhatárolható időszakot különíthetünk el, illetve ehhez három eltérő modellt kapcsolhatunk. A modellek közötti különbség lényege a dolog megítélésében rejlik. (Mit tekintünk hulladéknak?)

Az első korszak 1985-től 1990-ig tartott, amelyhez az ún. egyéni érték modellt társíthatjuk. A lakosság hozzáállása még hűen követi a szocialista rendszerben kialakult mentalitást. Nincs használhatatlan dolog, az emberek – különösen vidéken – nem dobnak ki szinte semmit. A háztartásokban keletkező, az egyén számára még értéket jelentő, de felesleges dolgok értékesítéséhez szükséges feltételrendszert, a dolgok újrahasználátát és újrafeldolgozását az állam vállalatok alapításán és működtetésén keresztül szervezte meg.⁷ A szabályozás alapján a közzszolgáltatást körzetközpontokban kellett megszervezni.⁸

A második időszakot (1990-től 2010-ig) a rendszerváltás nyitotta meg, nagy változásokat hozva magával. A fentebb említett újrahasználatra és újrafeldolgozásra kiépült állami vállalatok teljesen eltűntek, helyükbe magánvállalkozások léptek. Az állam helyett a piac vált meghatározóvá. Az önkormányzati törvény még nem írta elő a kötelező hulladékgazdálkodási közzszolgáltatást, de általános önkormányzati feladattá tette, ami nagy előrelépésnek tekinthető. Változást egy 1995-ös törvény⁹ hozott, mely kötelezővé tette az önkormányzat által megszervezett szolgáltatás igény-

a helyzet, ahonnan a szemetet már elszállították. Az önkormányzatnak csak a szemet összegyűjtésére volt anyagi lehetősége, a hulladéktárolók és az utcák fertőtlenítésére nem, így a nappolyi járványügyi hatóság kéthetente tartott ellenőrzést a megelőzés érdekében (például 0683/2005., 0031/2006., 0026/2007., 0587/2007., 0756/2007., 0789/2007., 0910/2007., 0991/2007., 0012/2008., 0016/2008., 0209/2008. és 0347/2008. számú petíciók).

⁷ PUMP Judit: Közzszolgáltatási modellek a hulladékgazdálkodásban. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Dialóg Campus, Budapest—Pécs, 2013, 139–149.*

⁸ 1/1968. (II. 21.) ÉVM-EüM miniszteri rendelet 2. §-a. – a 383/2007 (XII. 23.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezte – a körzetközpontokban kötelezővé tette a települési szilárd hulladék gyűjtésének megszervezését.

⁹ 1995. évi XLII. törvény az egyes helyi közzszolgáltatások kötelező igénybevételéről. 1. § (1) A helyi önkormányzat által szervezett, a települési szilárd és folyékony hulladék összegyűjtését, elszállítását és ártalommentes elhelyezését biztosító helyi közzszolgáltatással ellátott területen lévő ingatlan tulajdonosa, használója (a továbbiakban együtt: tulajdonos) az ingatlanon keletkező szilárd és folyékony hulladék elhelyezéséről – a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott módon – a helyi közzszolgáltatás igénybevétele útján köteles gondoskodni, ha jogszabály vagy hatósági határozat eltérően nem rendelkezik.

bevételét az ingatlantulajdonosok számára, illetve meghatározta azokat a kérdéseket, amelyeket a helyi önkormányzatoknak rendeletben kellett szabályozniuk, például települési szilárd és folyékony hulladék elhelyezése, kéményseprői szolgáltatások. Az igazi reformot a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) hozta. Az új törvény nemcsak új rendszert, de új modellt is magában hordozott: kialakult a fogyasztói modell, amelynek köszönhetően a települési hulladékkezelés a hulladékgazdálkodás szerves részévé vált.¹⁰ A Hgt. megalkotását nem kizárólagosan a helyi igények kielégítése vezérelte, hanem az uniós jogharmonizáció feladata is. Az önkormányzatok kötelező feladatává vált a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezése.¹¹ Az önkormányzat saját döntésétől függött, hogy milyen mértékben vesz részt a hulladékhasznosításban, a szelektív gyűjtésben. Néhány önkormányzat több feladatot vállalt magára, míg mások kevesebbet. Tökéletesen igazolja a feladatok eltérőségét az elhullott állati tetem elszállítása, kezelése. Van, ahol nehézségek nélkül megoldja az adott önkormányzat,¹² viszont van, ahol nehézségekkel vagy egyáltalán nem látják el a szolgáltatást,¹³ így hozzájárulva az illegális döngkutak létrejöttéhez.

A harmadik korszak 2010 után kezdődött, és egészen az NHKV létrejöttéig, 2016-ig tartott. Meghatározó a 2012. évi CLXXXV. törvény, amely egyrészt több éves lemaradást pótol, amennyiben a 2010-re előírt, uniós jogharmonizációs kötelezettségnek tett eleget. Másrészt egyes területeken centralizációs törekvéseket érvényesített, például az önkormányzatok hatósági díjmegállapító jogköre miniszteri szintre került. Az állam az egyes hulladékáramok koordinálását szolgáló vállalkozások rendszerét felszámolta, és a koordinációt a központi szerv feladatává tette.¹⁴ A közszolgáltatóvá válás bonyolult feltételrendszerét alakította ki. A közszolgáltatást végzők tulajdonosi viszonyait korlátok közé szorította a kötelező többségi önkormányzati (illetve állami)

¹⁰ PUMP Judit: A hulladékös közszolgáltatás közigazgatás-szervezési kérdései. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái, Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2016, 126.

¹¹ 27. § (1) A települési hulladékkezelési közszolgáltatást ellátó közszolgáltató feladata a környezetvédelmi előírások megtartása mellett – az önkormányzati rendeletben előírt módon – a települési hulladék ingatlantulajdonosoktól történő begyűjtése, elszállítása a települési hulladékkezelő telepre, illetőleg a települési hulladék kezelése, kezelő létesítmény üzemeltetése, a szolgáltatás folyamatosságának biztosítása.

¹² <http://kozigazgatas.ujbuda.hu/hirdetmenyek/hirdetmeny-elhullott-allati-tetem-elszallitasa> (2017. 11. 16.).

¹³ Körösladány azon városok közé tartozik, ahol az önkormányzat lehetőséget biztosít az állati hullák elhelyezésére, és el is viteti azokat. Néhány hónapja azonban, még tavaly október 1-én, igaz, csak átmenetileg, de nem kaptak a célra állami támogatást. Így januárban a település is kénytelen volt szüneteltetni a szolgáltatást. A következmények meghökkentők voltak: akadt olyan helyi lakos, aki saját kis kertjében ásta el égi legelőkre átköltözött lovát. <https://www.beol.hu/bekes/kozelet-bekes/a-doglott-allat-nem-csak-a-gazda-problemaja-290897/> (2017. 11. 16.).

¹⁴ PUMP Judit: i. m., 127.

tulajdonlás, valamint a nonprofit jelleg kötelező előírásával. Ez azért olyan jelentős, mert a közszolgáltatók addig többségében külföldi vállalkozások voltak (például Zaubermacher, Tappe, A.K.S.D.), így nem melleleg felvethető az a kérdés is, hogy mennyire felel meg a négy belső piaci szabadság elvének, mennyire korrekt – az uniós jognak megfelelő – megoldást választott a jogalkotó.

Két jelentős változást említenék csak ehhez az időszakhoz, hiszen az összes felsorolása külön tanulmányt érdemelhetne.

Az egyik a hulladéklerakási járulék, aminek összege megduplázódott 2014-ben. A járulék bevezetésének alapvető célja a hulladék hulladéklerakóktól való eltérítése és a hasznosítás növelése volt. 2013-ban 3000 Ft/tonnában állapították meg. A lerakási díj formája és mértéke is változott. A járulék már adók módjára behajtható köztartozás, és a megfizetésének kötelezettsége a hulladék elhelyezésével keletkezik. A járulék mértékét 6000 Ft/tonna egységár alapulvételével a negyedévenkénti járulékfizetéssel érintett hulladék tömege alapján kell meghatározni.¹⁵

A másik elemi változás, hogy 2014. június 1-ével szinte teljes mértékben állami, illetve önkormányzati többségi tulajdonba kerültek a közszolgáltatók, amivel az állam olyan rendszerbe lépett, ahol eddig nem volt szereplő.

3. A JELENLEGI MODELL

A negyedik, egyben az utolsó és a jelenleg is fennálló szakaszban a legfőbb szerepet az állam, így az NHKV játssza. Az értékmodell működik jelenleg a másik két modell elemeivel vegyesen, azonban a kapitalista szemlélet továbbra is uralkodó. Az NHKV-t külön fejezetben mutatom be, így itt csak a modellt érintő főbb változásokra térek ki.

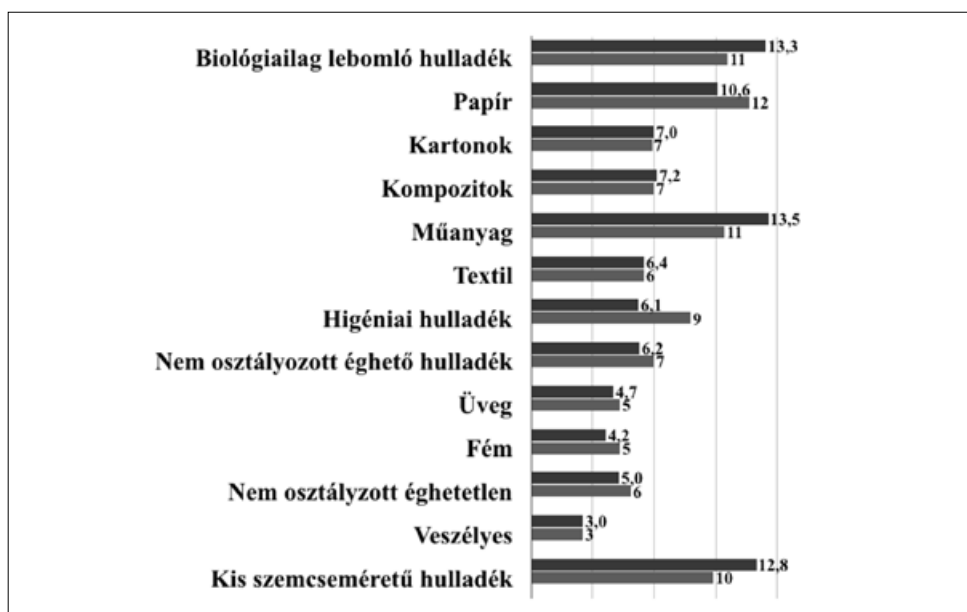
a) A 2015-ben bevezetésre került kötelező házhoz menő szelektív hulladékgyűjtés¹⁶ tovább formálódott, széleskörűen elterjedt az eltérő színű zsákok használata, amelyekben a lakosok a meghatározott napokon kihelyezik elkülönítve gyűjtött hulladékukat. Bár törvényi szinten történt a szabályozás, a teljesítés jellemzően tömeges mértékben maradt el. Debrecen egyike volt azoknak a városoknak, ahol időben érkeztek a változások. Teszt jelleggel Józsa városrészben indult a sárga zsákos

¹⁵ Ht. 68. §. 2.

¹⁶ Magyarországot az Európai Unió előírásai arra kötelezik, hogy 2020-ig a háztartási és az ahhoz hasonló hulladékból származó üveg, fém, műanyag és papírhulladék újrahasználatra történő előkészítésének és újrafeldolgozásának mértékét 50%-ra növelje. A Ht. módosítása ennek az uniós kötelezettségnek a végrehajtását is célozta, amikor 2015. január 1-i hatállyal előírta a kötelező hulladékgyűjtést. A részletes feltételeket a települési önkormányzatok állapítják meg saját földrajzi illetékességi területükön. Az ingatlanhasználóknak kötelezően be kell kapcsolódniuk a hulladékgyűjtésbe. Részlet Glattfelder Béla államtitkár leveléből: <http://www.vmkik.hu/hu/kezdolap/cikkek/kotelezo-szelektiv-hulladekgyujtes-2015-januar-1-tol-78278> (2017. 11. 21.).

rendszer, amely a sikerek elkönyvelése után kiterjedt az egész városra. Az A.K.S.D. tovább folytatta a fejlesztéseket, amelynek eredményeként mára sárga fedeles 120 literes edényekkel találkozhatunk Debrecen utcáin.

Egy megfelelően működő szelektív gyűjtéstől az uniós irányelvhez közelítő mérleg várható el (2006-ban az 1995-ös szint 75%-ára kellett volna csökkenteni a hulladéklerakókba kerülő biológiailag lebomló anyagok mennyiségét, 2009-ben pedig az utóbbi szint felére, 50%-ra, 2016-ban pedig 35%-ra¹⁷). Azonban a következő grafikon azt mutatja, hogy 2015-höz képest (amikor a különgyűjtést bevezették) a 2017-ben lerakott hulladékfajták mennyisége nemhogy csökkent volna a városban, de a különgyűjtendő áramoknál emelkedést láthatunk.



1. ábra. A Debreceni Regionális Hulladéklerakó Telepen 2015-ben és 2017-ben elhelyezett hulladék tonnában kifejezve¹⁸

Megfigyelhető, hogy a szelektíven gyűjtött hulladékok közül a papír (10,6-ról 12 tonnára), az üveg (4,7-ről 5 tonnára), és a fém (4,2-ről 5 tonnára) tömege egyaránt növekedett, és csak a műanyagok esetében tapasztalhatunk nagyobb mértékű csökkenést. (Ezt csekély sikernek könyvelhetjük el.) A konklúzió tehát amelyet levon-

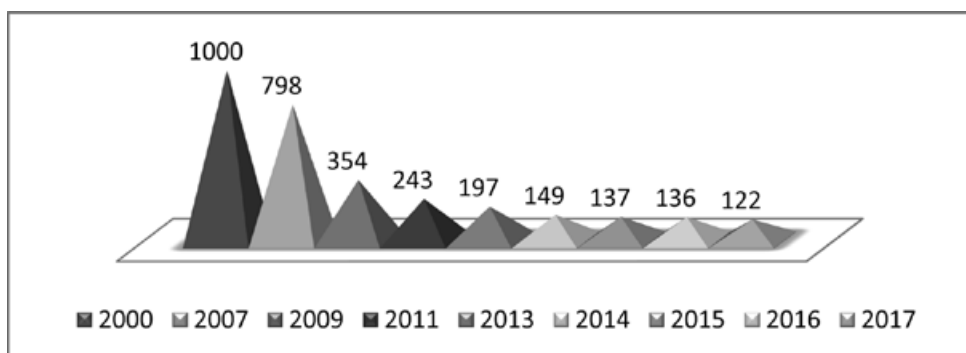
¹⁷ Európai Bizottság, A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a hulladékkeletkezés megelőzésére és a hulladékok újrafeldolgozására irányuló tematikus stratégiáról. <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0013&from=EN> (2018. 02. 12.).

¹⁸ Az A.K.S.D. debreceni hulladéklerakó pontos mérlegi adatai alapján.

hatunk, hogy hiába a törvényi szabályozás, a kényelmes lehetőségek (ingyenesen jutnak a lakosok a szelektív gyűjtéshez szükséges zsákokhoz) az elmúlt két évben nem csökkent radikálisan a lerakott hulladék mennyisége, tehát nem változott a lakosok hozzáállása a környezetvédelemhez.

b) Egy kérészerű szereplő, az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség¹⁹ megszűnését²⁰ követően a közszolgáltatás megszervezésében részt vesz a Földművelésügyi Minisztérium, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a környezetvédelmi hatóság (jelenleg az országos környezetvédelmi hatóságként eljáró Pest Megyei Kormányhivatal) az NHKV mint koordináló szerv, végezetül minimális hatáskörrel a települési önkormányzat. A fennálló rendszer ennyi résztvevővel melegegya a „nem tudja a jobb kéz mit csinál a bal” problémájának.

c) Az időszakot ugyanakkor a helyi szinten ellentétes tendencia, a szolgáltatók számának jelentős csökkenése jellemzi, ami 2017-re csúcsonyodott ki. Ezt az alábbi diagram szemlélteti.



Forrás: Csepregi István: A hulladékgazdálkodás közszolgáltatási helyzete
http://www.geptame.hu/attachments/File/Dr_Csepregi_Istvan.pdf (2017.11. 02.).

2. ábra. A közszolgáltatók számának alakulása 2000-től 2017-ig

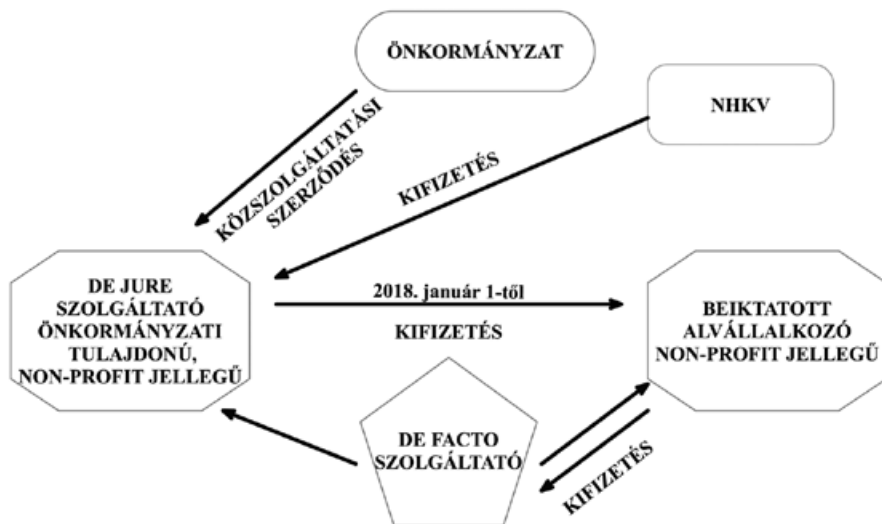
¹⁹ Az OHÜ Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség Nonprofit Kft. (OHÜ) célja a környezet-szennyezés megelőzése, feladata a hulladékok keletkezésének megelőzése, a keletkezett hulladékok szelektív gyűjtésének és a hulladék hasznosításának fejlesztése volt Magyarország területén. Az OHÜ a Termékdíj tv. alapján 2011. szeptember 1-ével alakult meg, egyedüli közvetítőként irányítja, szervezi és ellenőrzi a lakossági, valamint az ipari szelektív hulladékgyűjtést. Létrehozását alapvetően az indokolta, hogy átlátható és egységes szempontok szerint működő legyen a magyarországi szelektív hulladékgyűjtés, feldolgozás és hasznosítás. <http://mirehukoz.hu/az-ohu-nonprofit-kft> (2017. 12. 12.).

²⁰ 2014. december 13-i Magyar Közlönyben jelent meg, hogy 31-én az OHÜ megszűnik, feladatait 2015. január 1-től az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség látja el. A Kormány 322/2014 (XII. 13.) rendelete az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság megszüntetéséről és az állami feladatellátásának központi költségvetési szerv által történő átvételéről.

Azt láthatjuk, hogy a közszolgáltatók száma radikálisan lecsökkent. Az ezredfordulón országsszerte 1000 közszolgáltató látott el valamilyen hulladékgazdálkodási közszolgáltatási feladatot. Az első hét évben 202 szolgáltató megszűnésének lehettünk tanúi, majd 2017-re 878 vállalkozó hagyott fel a szolgáltatás ellátásával. A csökkenés okai a következők: az új jogszabályi háttér, az NHKV belépése, illetve olyan egyéb akadályok is felmerülnek, mint a lerakási járulék, az útdíj,²¹ amelyek egy szolgáltatót teljesen ellehetetleníthetnek.

d) Ezenfelül bevezetésre került egy összetett feltételrendszer, amelynek nyilvánvalóan egyre kevesebb szolgáltató felelhetett meg. Az új feltételek közül arra, hogy a szerződött felek a szolgáltatói oldalon kivétel nélkül nonprofit gazdasági társaságok lehetnek, legáltalánosabb megoldásként született, hogy a korábbi szolgáltatók a továbbiakban alvállalkozóként látták el a feladataikat. A szerződést a jogszabályoknak megfelelően önkormányzati, illetve állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok kötötték, akik alvállalkozót vettek igénybe, így a valóságban a korábbi rendszernek megfelelően történt a szolgáltatás ellátása.

2018. január 1-ét követően azonban már az alvállalkozó is köteles nonprofit jelleggel működni. Ez nyilvánvalóan megszorítás. A jogszabály azonban nem rendelkezik az alvállalkozó alvállalkozójáról, így bármilyen bagatellnek is tűnik, kiskapuként használják a szolgáltatók a szó szerinti értelmezést, s így a rendszer a következőképpen néz ki:



3. ábra. A non-profit jelleg előírását követően kialakult rendszer

²¹ 2013. évi LXVII. törvény az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról. 2. § 18. pont: az útdíjköteles elemi útszakasz használatáért fizetendő, általános forgalmi adót is magában foglaló, a megtett úttal arányos úthasználat alapján az útdíjszedő által kivetett díj.

e) A minősítési engedély is új elem, amely a gyakorlatban tulajdonképpen egy határozat, amelyet az országos környezetvédelmi igazgatási szervként eljáró Pest Megyei Kormányhivatal hoz meg. A nonprofit korlátolt felelősségű társaságot először minősítési osztályba²² sorolja. A minősítési osztály minősítési fokozatból, illetve minősítési kategóriából áll. Az érthetőség kedvéért a minősítési engedélyt Debrecen példáján keresztül mutatom be.

A kérelmező a Debreceni Hulladék Közzszolgáltató Nonprofit Kft. (DHK Kft.²³), amelyet a hatóság A/1 minősítési osztályba sorolt. Az engedély alapján veszélyes és nem veszélyes hulladékok gyűjtését, előkezelését, kezelését, ártalmatlanítását és újrahasznosítását végezheti el. A közzszolgáltató a hulladékgazdálkodási tevékenység ellátásához alvállalkozót is igénybe vesz, ez az A.K.S.D. A hulladék fajtája, típusa, jellege, mennyisége és összetétele alapján külön kóddal ellátva adja meg az éves tervezett mérleget, amelyet nem léphet át a begyűjtés során. A határozat külön pontban felsorolja az engedélyezett hulladékgazdálkodási közzszolgáltatási tevékenységi területeket. Harmincöt pontban foglalja össze a bevezetendő biztonsági és elővigyázatossági intézkedésekre vonatkozó követelményeket (például nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség, különgyűjtött hulladéokra vonatkozó szabályok). A minősítési engedély a kiállításától számított 12. hónap utolsó napjáig hatályos. (A beiktatott alvállalkozó a 2017-ben alapított A.K.S.D. PLUSZ Környezetgazdálkodási Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság, amely megfelel a januártól bevezetett szabályoknak.)

f) 2012-től folyamatosan költségnövelő szabályozási elemeket vezetett be a kormányzat. Csak néhányat említve: a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal felügyeleti díja, a minősítés, illetve az engedélyezés díja. Ezenfelül a számlakép törvény²⁴ által létrejött többletköltségek, a kintlévőségek behajtásának költségei, a „Robin Hood”-adó²⁵ hatálya alá kerülését követően a közzszolgáltatók díja, igazgatási szolgáltatási díjak, adminisztratív terhek, egyéb költségek; úgymint útdíjbefizetési kötelezettség, az emelkedő üzemanyagárak, a szelektív hulladék-

²² Minősítési osztály: a hulladékgazdálkodási közzszolgáltatási tevékenység minőségét tükröző, a minősítési kategória és a minősítési fokozat együttes alkalmazásával meghatározott osztály.

²³ 2014. január 1-től a kötelező közzszolgáltatás ellátását az önkormányzati tulajdonú Debreceni Hulladék Nonprofit Kft. (DHK Kft.) végzi Debrecenben.

²⁴ 2013. évi CLXXXVIII. törvény az egységes közzszolgáltatói számlaképről: A közüzemi szolgáltatási területeken való egységes, érthető és átlátható számlakép megteremtése érdekében, figyelemmel a rezsicsökkentési törekvésekre és szabályozásokra, a villamos energia és a földgáz egyetemes szolgáltató, a villamos energia és földgázelosztó, a távhőszolgáltató, a víziközmű-szolgáltató, a hulladékgazdálkodási és a kéményseprő-ipari közzszolgáltató által kibocsátott számlák számlaképeinek formai és tartalmi meghatározása.

²⁵ Az energiaellátók jövedelemadójának (köznapi megnevezéssel a Robin Hood-adó) anyala az energiaellátó és a közzszolgáltató, ideértve a külföldi vállalatok magyarországi telephelyeit is.

gyűjtési rendszer kialakításának költségei, és nem utolsósorban a rezsicsökkentés²⁶ hatása. E költségek ismeretében láthatjuk azokat a további okokat is, amelyek következtében a hazai közszolgáltatók feladatellátása egyre inkább lehetetlenné vált.

4. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁSBAN RÉSZT VEVŐ FELEK

A hulladékgazdálkodás, így a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás jogszabályokban meghatározott rendszere az egészséges környezethez való jog egyik alapvető intézményvédelmi garanciája.²⁷ Egyrésztől funkcionálisan érvényesíti a környezet és az emberi egészség védelmét, másrésztől a hulladékgazdálkodásnak a hulladék-hierarchia szerinti legjobb környezeti megoldásait valósítja meg. A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés²⁸ útján biztosítja.

Az ingatlanhasználók kötelesek igénybe venni a közszolgáltatást.²⁹ Ez főleg vidéken okoz problémát, hiszen az emberek gyakran úgy gondolják, hogy nem keletkezik „szemetük”, s ha mégis, azt általában elégetik. Az AB több ízben is kimondta,³⁰ hogy minden ingatlan használata során keletkezik hulladék, ezért környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre figyelemmel indokolt, hogy kötelező legyen a szervezett szemétszállítás igénybevétele. A bíróság azt hangsúlyozta, hogy nem életszerű azt feltételezni, hogy a tulajdonos az ingatlan használata során rendszeresen, egyáltalán nem bocsát ki hulladékot, ezért (legalábbis) a legkisebb méretű gyűjtőedény (80 liter) kötelező igénybevételenek előírása és ez alapján a közszolgáltatási díj fizetése a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének elvét nem sérti.³¹ „*A hatályos törvény logikája alapján a jelenlegi hulladékgazdálkodási*

²⁶ 2013. évi LIV. tv. módosította a hulladékról szóló 2012. CLXXXV-nek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáról szóló rendelkezéseit, s ennek alapján 2013. július 1-től a rezsicsökkentés a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj tekintetében csökkenést idézett elő.

²⁷ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentése az AJB-429/2016. számú ügyben, 7.

²⁸ 33. § (1) A települési önkormányzat az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

²⁹ Az Alkotmánybíróság több ügyben hozott már határozatot, ahol kifejtette, hogy a települési hulladék elszállítása és ártalmatlanítása közüzemi szerződés keretében megvalósuló szolgáltatás melynek igénybevétele az ellátott területen az önkormányzati rendeletben meghatározott módon az ingatlan használójára nézve kötelező. 52/1998. (XI. 27.) AB határozat (1998/483) 649/B/2004. AB határozat (2005/1258).

³⁰ 506/B/2001. AB határozat (2002/1541), 992/H/2001. (2002/1563), 254/B/2001. (2003/1659), 1213/B/2004. (2005/1525), 60/2006. (XI. 9.) AB határozat (2006/950).

³¹ 436/B/2003. AB határozat (2006/2007).

rendszerben kétféle közszolgáltatásról beszélhetünk. Az egyik egy minimális közszolgáltatás, ami általában mindenki számára ismert, ebben a hulladékok átvétele, gyűjtése, elszállítása foglaltatik benne, míg a komplex közszolgáltatás a hulladékok kezelését, és ennek érdekében létesítmény fenntartását, üzemeltetését is magába foglalja.”³²

A közszolgáltatás legfőbb szereplői az ingatlanhasználó, a közszolgáltató, a települési önkormányzat és az NHKV. Feladataik különbözőek, azonban közös, hogy az NHKV-vel mindegyik szereplő kapcsolatban van.

1. A Ht. alapján a közszolgáltató az a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló törvény szerint minősített nonprofit gazdasági társaság, amely a települési önkormányzattal kötött hulladékgazdálkodási szerződés alapján hulladékgazdálkodási közszolgáltatást lát el.³³ A közszolgáltató szolgáltatást nyújt az ingatlanhasználó felé, ami általában begyűjtés formájában valósul meg, ehhez a települési önkormányzattal hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést kell kötnie.

2. A települési önkormányzat kötelezettsége, hogy meghatározza a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szintű részletszabályait, kiválasztja a hulladékgazdálkodási közszolgáltatót, illetve megkötí a közszolgáltatási szerződést a közszolgáltatóval. (A települési önkormányzat hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést csak minősítési engedéllyel és megfelelőségi véleménnyel rendelkező gazdasági szereplővel köthet.³⁴)

3. Az ingatlanhasználó az önkormányzati rendeletben leírtak alapján a különgyűjtött hulladékot a megfelelő színek alapján rendszerezi, tisztítja, és a meghatározott napon kihelyezi az edényzetét, valamint – az NHKV-nak – teljesíti a díjfizetési kötelezettségét. Jelenleg egyébként ez a számlázási nehézségek miatt nehezen vagy egyáltalán nem valósul meg, ugyanis az NHKV nem megfelelően vette át az ingatlanhasználó lakosok személyes adatait. (Számos településen huzamos ideje nem kézbesítettek számlákat; vannak helyek, ahol személyesen történik a számlák átadása, sokszor már lejárt fizetési határidővel, stb.)

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás általában három szereplő között zajlik: a közszolgáltató, a közhatalmi szereplő és a szolgáltatást igénybe vevő. Ez a kör hazánkban az NHKV létrejöttével négyszereplőssé bővült.

³² CSEPREGI István: A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás metamorfózisa. A magyar környezetvédelmi jog 20 éve. http://real.mtak.hu/26717/1/EMLA%2020_kiadvany.pdf.

³³ Ht. 2. § (1) bekezdés 37. pontja.

³⁴ Ht. 34. § (3) bekezdés. Kivételt képez ez alól: a 34. § (4) bekezdés: megfelelőségi véleménnyel rendelkező, de minősítési engedéllyel nem rendelkező gazdasági szereplővel is köthet hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést, amelynek tagjai – az államot és a települési önkormányzatot kivéve – valamennyien rendelkeznek minősítési engedéllyel.

5. AZ NHKV

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 32/A. §-a alapján, az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására az állam koordináló szervezetet hozott létre, amely 2016. január 20-án került bejegyzésre a cégbíróságon. A létrehozatalt a következőképpen magyarázták: „...azzal a céllal hoztuk létre, hogy az újjászervezett hulladékgazdálkodási közszolgáltatás állami feladatait a lehető leghatékonyabb keretek között valósítsuk meg.”³⁵ Az NHKV a magyarországi hulladékgazdálkodási közszolgáltatás területileg optimalizált és szolgáltatási színvonalában egységes rendszerét hivatott kialakítani és fejleszteni, hosszú távon fenntartható finanszírozási rendszer és nullszaldós ágazati működés megvalósításával.³⁶ Az elérni kívánt célok az állami elvárásokkal együtt kerültek meghatározásra: Egy egységes, nullszaldós közszolgáltatási rendszer létrehozása, az önkormányzatok, a közszolgáltatók és a szolgáltatást igénybe vevők részvételével, a rezsi-csökkenés eredményeinek megőrzése, az unió által előírt hasznosítási célok maradéktalan teljesítése, a területileg optimalizált közszolgáltatás megszervezése és ellátásnak biztosítása, a fejlesztésekben történő együttműködés. Céllal tüzték ki az ellátás biztonságának javítása mellett a lakosság részére egy egységes, magas színvonalú szolgáltatás biztosítását, a házhoz menő szelektív hulladékgyűjtés megvalósítását és hatékony működtetését. Feladatainak száma oly mértékben növekedett, hogy egyetlen ismert – akár a német, osztrák vagy román – hulladékgazdálkodási rendszerben sem találkozzunk hasonlóval.

A törvény a következő kötelezettségeket rója az NHKV-ra:³⁷ meghatározza a hulladékgazdálkodás célját és a fejlesztésének irányait, ellátja az önkormányzatok közötti és a regionális koordinációt. Az NHKV készíti el az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervet (továbbiakban: OHKT), amely meghatározza a közszolgáltatás ellátásának optimális területi lehatárolását és az adott területen a minimálisan ellátandó közszolgáltatási feladatokat. Ezenfelül megállapítja, hogy egy közszolgáltatási rendszer elem tervezett fejlesztése megfelel-e az OHKT-nek, illetve azt is, hogy a közszolgáltató tevékenysége megfelel-e az OHKT-ben foglaltaknak (ez a megfelelési vélemény elnevezést kapta a törvény alapján). A hulladékgazdálkodás országos szintű céljainak és fejlesztési irányainak a teljesülése érdekében kialakítja az infrastrukturális erőforrások optimális használatának rendszerét, emellett kezeli az önkormányzatok, önkormányzati társulások által önkéntesen, vagyonkezelés körében rábízott vagyont.

³⁵ Olvasható a szerv honlapjának nyitó oldalán (<https://nhkv.hu>), az elnök-vezérigazgató megfogalmazásában.

³⁶ <https://nhkv.hu/tevekenysegeink/> (2017. 11. 16.).

³⁷ <https://nhkv.hu/tevekenysegeink/> (2017. 11. 21.). 2012. évi CLXXXV. törvény 32/A. § (1) bekezdés.

Gazdasági jellegű feladatai között találjuk még a közszolgáltatási díj beszedését és a közszolgáltatóknak a – hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter által meghatározott – szolgáltatási díj kifizetését, valamint kezeli a közszolgáltatás keretében keletkező kintlévőségeket. (Az NHKV a hulladékszállítási közszolgáltatási díjhátralékok beszedése és kezelése érdekében közbeszerzési eljárást folytatott le, amelynek eredményeként 2018. január 1. napjától a Közszolgáltatási Díjbeszedő Konzorciumot bízta meg a díjhátralékok beszedésével összefüggő egyes feladatok ellátásával. A megállapodás értelmében az NHKV által biztosított adatbázis alapján az ingatlanhasználót személyesen felkereső díjbeszedő fog kísérletet tenni az esetleges díjhátralékok beszedése érdekében.) Egyrésztől alkotmányjogi aggályokat vet fel a Konzorcium léte, másrésztől működésének sikeressége (a rövid idő miatt) csak megjósolható, azonban a házhoz menő díjbeszedés véleményem szerint nem örvend majd nagy népszerűségnek.

A szolgáltatási díjak visszaosztása esetén természetesen nem akkora összeg kerül a szolgáltatókhoz, mint amennyit az ingatlanhasználók közszolgáltatási díjként befizetnek. A szolgáltatásért fizetett összeget a következő képlet segítségével határozzák meg:

$$\left[\left(S + \sum_{i=1}^9 K_{Poz,i} - \sum_{i=1}^{10} K_{Neg,i} \right) \times N \times M \right] - \sum_{i=1}^5 c_i \quad 38$$

A standard díj valamennyi közszolgáltatási terület tekintetében: 2,737 Ft/liter. A standard díj hivatott fedezni,³⁹ például a közszolgáltatás körébe tartozó vegyes hulladék, zöldhulladék, lomhulladék jogszabályban, illetve az OHKT-ban előírt gyakorisággal történő összegyűjtését és elszállítását, a feladatok teljesítéséhez szükséges eszközök, gépek üzemeltetését.

A standard díjjal számolva egy 120 literes edényzet heti egyszeri ürítéséért az ingatlantulajdonosok 483 Ft-ot fizetnek, ami havonta 1932 Ft. Ha figyelembe vesszük a fentebb már említett egyéb költségeket is, az NHKV-tól kapott összeggel

³⁸ Jelmagyarázat:

S: standard díj [Ft/liter]

$K_{Poz,i}$: pozitív korrekciós tényező [Ft/liter]

$K_{Neg,i}$: negatív korrekciós tényező [Ft/liter]

M: ürített mennyiség [liter*]

N: népsűrűség tényező

³⁹ 13/2016. (V. 24.) NFM rendelet a Koordináló szerv által fizetendő hulladékgazdálkodási szolgáltatási díjról. 2. melléklet.

számolva nem tekinthető igazán jövedelmezőnek a hulladékgyűjtési közszolgáltatás.⁴⁰

Szinte általános volt 2017-ben, hogy az NHKV több hónapos, akár féléves késséssel fizette ki a szolgáltatókat. Ez igen jelenős problémaforrás, hiszen a munkabérek, az üzemanyagköltségek, az útdíjak, a lerakási költségek – és még hosszan sorolhatnánk – állandóan terhelik a szolgáltatókat. A szolgáltatók előtt általánosan egy út rajzolódott ki: kénytelenek voltak hitelintézetekhez fordulni annak érdekében, hogy a költségeket fedezni tudják.

6. ZÁRÓ GONDOLATOK

A hulladékgyűjtési rendszer kiépülésének célja elvben – ugyanúgy, mint a többi közszolgáltatás esetében – a közérdek kielégítése. A közhatalom feladata és felelőssége egy olyan jogi feltételrendszer létrehozása, amely nem teszi lehetővé a más jellegű érdekek felülkerekedését.⁴¹ Nem tekintem jelen kutatás céljának a rendszer teljes körű kritikáját, így néhány gondolatot szeretnék csak megjegyezni.

Az önkormányzati döntéskör teljes lecsökkentésével, az abszolút állami tulajdonlással, a korábban közszolgáltatással foglalkozó vállalkozások ellehetetlenítésével nem biztos, hogy hazánk a megfelelő irányba tart. A szolgáltatási díj egyenlővé tételével ugyanakkor lépés történt egy egységes szolgáltatás felé. A feladatokat vizsgálva láthatjuk, hogy egy rendkívül bonyolult és helyenként követhetetlen rendszert sikerült létrehozni 2016-ban.

Megállapíthatjuk, hogy a magyarországi hulladékgyűjtés esetében jelentős változások történtek az elmúlt hat évben. A kormány legerőteljesebb beavatkozása az NHKV létrehozása volt, amivel egyidejűleg a korábbi közszolgáltatók kizárása, illetve az önkormányzati hatáskörök szinte teljes felszámolása valósult meg. Az NHKV jelentős számú feladatát jelenleg képtelen megoldani, a közszolgáltatók pedig nehéz helyzetben vannak. Nagyszámú településen a katasztrófavédelmi igazgatóság jelöli ki a közérdekű szolgáltatót. A közszolgáltatók száma (122) igen alacsony, és a 2018 januárjától bevezetett új szabályok várhatóan tovább csökkentik majd.

A folyamatos változtatások arra engednek következtetni, hogy a jogalkotók talán nem a rendszer megfelelő működését tartják szem előtt. Az nyilvánvalóvá vált, hogy a külföldi szolgáltatók piacról való teljes kizárását „sikeresen végrehajtott feladatnak” tekinthetjük. Kérdés viszont, hogy a hazai vállalkozások teljes

⁴⁰ Például általában 12-15 liter üzemanyagot fogyaszt egy kukásautó üzemóránként – tehát 8 óras műszakban, 3 autóval, 366 forintos áron számolva, csak ez az összeg hozzávetőleg 29 000 Ft költség naponta.

⁴¹ PUMP: i. m., 117.

kizárásával mi volt a célja a kormánzatnak. A rendszer javító szándékú reformja, vagy a gazdasági előnyök kiaknázása az állami szereplők javára? A települési önkormányzatok döntési jogosultságai a nullához közelítenek, a lakosok pedig nem tapasztalják a rendszer megfelelő működését, a helyes hulladékgazdálkodási közszolgáltatást. Ha igaznak vélnénk Daniel Denett szavait – miszerint a tévedés a haladás kulcsa –, akkor egy jobb közszolgáltatás felé tartunk, amely biztosíthatja a környezethez való jog e garanciáját.

Tervek és stratégiák a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetben

1. BEVEZETÉS

A tanulmány által vizsgált kérdéskör része a 2015 szeptemberében a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán indult NKFIH által támogatott „*Helyi önkormányzati szerepek és eszközök az ökológiai fenntarthatóság megvalósításában*” címet viselő kutatási projektnek. A kutatás résztvevői azt vizsgálják, hogy a hazai települési önkormányzatok milyen szerepet töltenek be a környezetpolitikában, a környezetvédelmi jog alakításában és végrehajtásában.¹

Ezen kutatási keretek között, 2017 júniusában Siófok Város Közös Önkormányzati Hivatalában fókuszcsoporthoz interjúra került sor,² melyben Siófok városának a települési környezetvédelem körében végzett tevékenysége, a szabályozó eszközök képezték a beszélgetés tárgyát.

Ennek során a városban megjelenő és tervezett fejlesztések, azok legfőbb irányai és forrásai is bemutatásra kerültek. Kimutatható volt, hogy a település és így a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet valamennyi települése nem egyéni tervek alapján, a saját útját járva halad a gazdaság-társadalom és környezet fejlesztése során. Számos országos és területi szintű szabályozás, iránymutatás határozza meg mindennapi tevékenységüket.

Jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy bemutassa a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területén érvényesülő fejlesztési irányokat, eszközöket. Mindezek kimutatása nyomán ítéltető meg az üdülőkörzetben található 180 településnek kifejezetten a környezet védelmére irányuló tevékenysége. Az általános fejlesztési irányok adott település esetén megjelenő cselekvései tekintetében a tanulmányban megvizsgáljuk, hogy a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet egyik markáns régiós központjaként *Sió-*

* Dr. Molnár Judit, PhD, egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Eljárásjogi Tanszék, molnar.judit@law.unideb.hu.

¹ Lásd erről bővebben FODOR László – BARTA Attila – FÓNAI Mihály – BÁNYAI Orsolya: Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései. *Tér és Társadalom*, 2016/3, 19–39.

² Siófok, 2017. július 7. Az önkormányzatot az interjúban a város alpolgármestere, a hivatal városfejlesztési és üzemeltetési osztályának vezetője, az üzemeltetési csoport munkatársa és a főkertész képviselte.

fok Város tevékenységében hogyan jelennek meg a régió általános céljai, hogyan konkretizálódnak a fejlesztési irányok a Közös Önkormányzati Hivatal döntései, intézkedései keretében.

2. A BALATON ÉS KÖRNYEZETE – A BALATON HELYZETÉNEK MEGÍTÉLÉSE

A Balaton Közép- és Nyugat-Európa legnagyobb sekély tava, amely hazánk nyugati részén, a Dunántúli-középhegység délkeleti lábánál található.³ Vízfelülete 600 km², partvonalának hossza – beleértve a kikötőket és mólókat is – 235 km, víztömege 2 milliárd m³. Hossza 78 km, átlagos szélessége 7,7 km, a legkisebb szélessége Tihanynál 1,5 km, legnagyobb 12,7 km Balatonvilágos és Balatonalmádi között. A Balaton átlagos vízmélysége 3,3 m.⁴

A tó- és környéke hazánk legkiegyensúlyozottabb éghajlatú és időjárású területén fekszik. A napsütéses órák száma évente a 2000 órát is meghaladja. A Bakony közelségének köszönhetően az ország legtisztább levegőjű területe. A víz hőmérséklete a tó sekély mélysége miatt gyorsan követi a levegő hőmérsékletét – érzékenyen reagál a hidrometeorológiai változásokra. A víz selymes, lágy oxigénben dús, kalcium-magnézium-hidrokarbonátos, a nyílt víz ivóvíz minőségű.⁵

A Balaton táji és természeti értékeinek védelme a *Balaton-felvidéki Nemzeti Park* keretében valósul meg. Az 1997-ben létrehozott nemzeti park hat korábbi tájvédelmi körzetet foglal magában. Életre hívásával megvalósult a magyar természetvédelem régi álma: a sokáig egymástól különálló védett területek összekapcsolásával létrejött a Balaton-felvidék és a Kis-Balaton összefüggő területére kiterjedő, védett ökológiai rendszer.⁶

A Balaton Kiemelt Térség (régió) területi lehatárolását a *Balaton Kiemelt Üdülőkörzet* (BKÜ) biztosítja. A régió területén három megye (Somogy, Veszprém, Zala) osztozik. A régió állandó népességének száma meghaladja a 274 ezer főt, amelyet további mintegy negyedmillió fővel egészítenek ki a hosszabb-rövidebb ideig a térségben tartózkodó üdülőtulajdonosok.⁷

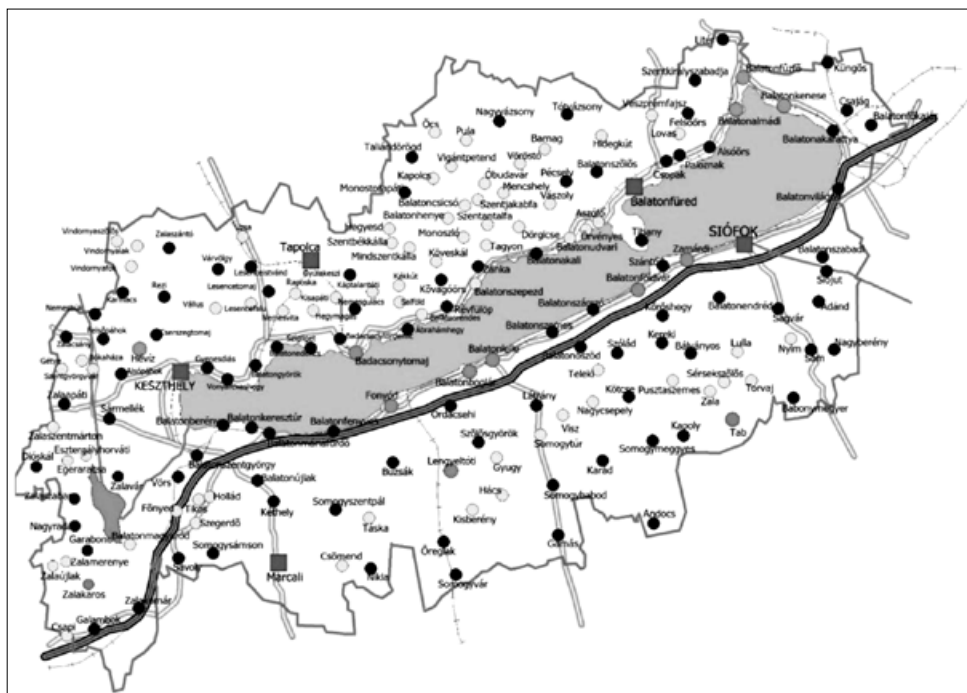
³ Lásd ehhez CHOLNOKY Jenő: *Balaton*, Franklin, Budapest, 1936. 18–20. <http://mek.oszk.hu/00500/00574/> (2017. 12. 06.); Balaton – általános természetföldrajzi adatok <http://www.balatonland.hu/balaton-foldrajz> (2017. 12. 05.).

⁴ CHOLNOKY: i. m., 6.

⁵ CHOLNOKY: i. m., 10.

⁶ A Balaton-felvidéki Nemzeti Park – Általános információk <https://www.bfnp.hu/hu/altalanos-informaciok> (2017. 12. 06.).

⁷ A Balaton régiójának bemutatása a Balaton Fejlesztési Tanács Balatoni Integrációs Közhasznú Nonprofit Kft. honlapján: <http://www.balatonregion.hu/balaton-regio> (2017. 11. 10.).



1. ábra. A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet és települései⁸

A Balatonról kettős kép él a köztudatban. Az egyiket az irodalmi munkák és az idegenforgalmi reklámanyagok tükrözik, melyek az ideális fürdőhelyet, a vízi sportok kiváló helyszínét, a táj szépségét és változatosságát, a térség gazdag kulturális örökségét emelik ki. A megállapítások valóban jellemzőek a Balatonra és környezetére, ez az a Balaton kép, amely miatt érdemes még nagy távolságról is azt a kapcsolódás, az üdülés helyéül választani.⁹

A térség egyedi jellegét adó előnyök azonban könnyen hátránnyá is válhatnak. A tó sekély, a vize könnyen felmelegedő, mely *a tó nagyfokú érzékenységét is jelzi* mindenféle szennyezéssel szemben. A környezet kultúrtáj jellege, agrár- és idegenforgalmi hasznosítása nagy terhelést jelenthet az érzékeny tóra. Az 1960-as évek elejétől elindult azon folyamat, melynek hatására a tó egyre nagyobb mértékben elszennyeződött, majd különféle intézkedésekkel a folyamatot sikerült megállítani, és a vízminőség javult. A köztudatban a Balaton azonban – ha időlegesen is – egyenlővé vált a feliszaposodással, az algásodással, a nád- és halpusztulással, az alacsony és nagy vízállással, a kulturálatlan környezettel. És mindezekben is volt

⁸ <http://www.balatonregion.hu/balaton-kiemelt-udulokorzet> (2017. 11. 11.).

⁹ BUDAY-SÁNTHA Attila: Balaton régió. *Tér és Társadalom*, 2008/4, 44.

igazság. A kialakult negatív kép pontosan annak a harmóniának, nyugalomnak és biztonságának mondott ellent, amely ennek a térségnek az értékét jelentheti.¹⁰

A bajok alapvető okai *a fejlődés megkésettsége, komplexitásának hiánya, továbbá a szabályozatlanság, a spontán beavatkozás* voltak. A Balaton térsége egy kimondottan agrártájából a 19. század végétől kezdett átalakulni üdülőtájjá. A lassú átalakulási folyamatban robbanásszerű változást a 60-as évek tömegturizmusa jelentett. A növekvő keresletre a fejlesztési lehetőségek nem tudtak megfelelően reagálni, a szolgáltatások terén súlyos hiányosságok jelentkeztek. Ezek közegészségügyi veszélyekkel is jártak. Jól mutatja ezt az is, hogy a történelmileg legjelentősebb településen, Keszthely belvárosában is csak 1941-ben épült ki a vízvezeték, és 1957-ben még csak Keszthely, Siófok és Balatonfüred rendelkezett szennyvízvezetékkel. Annak hossza azonban csak 16 km volt, és ezzel a szennyvizet a nádasokba vezették.¹¹

A turizmus mellett a gazdasági fejlesztések (például tejüzem és vágóhíd, állattartó telepek) során is figyelmen kívül hagyták a tó védelmét, mely súlyos gazdasági és környezeti következményekkel járt. *A következtelen szabályozás, valamint a szabályozás hiánya* miatt üdülőtelepek létesültek megfelelő infrastruktúra nélkül, valamint a parti területeken a magántulajdonosok legálisan vagy illegálisan (például nádas feltöltéssel) olyan területek birtokába jutottak, amelyeket a közösségi célú fejlesztések számára kellett volna fenntartani. Továbbá az itt végzett tevékenységeik közvetlenül a víz minőségére is káros hatást gyakoroltak.¹²

3. A BALATON ÉS KÖRNYEZETÉNEK FEJLESZTÉSE – KIINDULÓPONT

A Balaton és a régió fejlesztése során a legfontosabb szempont, hogy *minden fejlesztés kapcsolódik magához a Balatonhoz is*, ezért azoknak a tó minőségének megőrzésével, javításával kell együtt járnia.¹³

Buday-Sántha Attila tanulmányában *szemléletváltást* sürgetett 2008-ban, amikor kifejtette, hogy minden addig végbement fejlesztés a Balatont a szolgájának tekintette. Az idegenforgalom tóra alapozott fejlesztésével profitot lehet termelni, az önkormányzatok, a szolgáltatók, az üdülővendégek és a helyi lakosság is ekként gondolkodott, a Balatonban a haszonszerzés lehetőségét látták. Miközben az egy sérülékeny természeti képződmény, melyet meg kell védeni a szennyeződéstől, a károsodástól. Éppen ezen utóbbi gondolatból alakult ki a természetvédelem meg-

¹⁰ BUDAY-SÁNTHA: i. m., 45.

¹¹ BUDAY-SÁNTHA: i. m., 45–46.

¹² BUDAY-SÁNTHA: i. m., 46.

¹³ BUDAY-SÁNTHA: i. m., 57.

közéltése, mely a Balatont és környezetét természetes tájnak tekinti, és mocsarak létesítésével az eredeti (ősi) állapotának helyreállítására törekszik, ezzel egyidejűleg a helyi lakosság kitiltásában látná a megoldást.¹⁴

E két nézettel szemben (mellett) valójában a Balaton már nem tekinthető természetes, csak egy *nagyfokú önszabályozó rendszerrel rendelkező természetszerű* tónak. A Balaton régió egy *természetszerű állapotban lévő tóra épülő üdülőtáj*, ahol a szabályozás jelentős részének átvételével rendkívüli mértékben megnőtt az ember felelőssége. Ezen felelősség körében a legfontosabb feladatok a szennyezés csökkentése érdekében a Balatonba jutó vizek minőségének megőrzése, a hordalék termelődésének csökkentése, a meredek területek erdősítésével az erózió mérséklése, a portermelés csökkentése az átmenő utak telepítése során és a balatoni avas nád rendszere eltávolításával, az iszap rendszeres kotrásával a tó belső tápanyagtermelésének a mérséklése.¹⁵

Látható tehát, hogy a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetben nagy kihívást jelent a tó és környéke természeti értékeinek jó állapotban történő megőrzése. Ez a vonzó környezet *egy önálló ökoszisztéma*, és ezzel párhuzamosan nagyrészt az ide érkező turisták sokaságát szolgálja ki, ami viszont veszélyeztető tényezőként hat vissza rá.

Ezért alapvető környezetvédelmi feladat a vízi üdülési igényeknek megfelelő környezeti állapotának, a javulás folyamatának biztosítása, a vízminőség területén az 1960-as évek elejének megfelelő állapot elérése.¹⁶ Problémát okoz a múltból visszamaradt talajvízszennyezés és a nyári forgalom okozta levegőszennyezés, zajterhelés. A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet hazánk legváltozatosabb, legmozgósabb és természeti értékekben egyik leggazdagabb vidéke. Sajnos azonban megfigyelhetők a társadalmi érdektelenségből fakadó természeti problémák is, amelyek közül kiemelendő, hogy a parti sáv nagymértékű beépítettsége, az engedély nélküli feltöltések, csónak- és vitorlaskijárók kialakítása hozzájárultak ahhoz, hogy a vízminőség és a természetvédelem szempontjából egyaránt fontos vízparti nád, sás és gyepterületek egy jelentős része mára kipusztult.¹⁷

¹⁴ BUDAY-SANTHA: i. m., 57.

¹⁵ BUDAY-SANTHA: i. m., 57–58.

¹⁶ A Balaton körüli kutatás egyik legfontosabb intézménye az MTA Ökológiai Kutatóközpont Balatoni Limnológiai Intézet, mely a tó környezeti problémáival, flórájával, faunájával, kiemelten a tó eutrofizációjával foglalkozik. <http://www.bli.okologia.mta.hu/> (2018. 02. 16.).

¹⁷ Balaton Fejlesztési Tanács, Balaton Kiemelt Térség Fejlesztés Programja Helyzetértékelés Balatonfüred–Siófok 2013–2014, 42.

4. A FEJLESZTÉSEK LEGFŐBB IRÁNYAI – A BALATON KIEMELT TÉRSÉG FEJLESZTÉSI TERVEI

A Balaton és közvetlen környezete nemcsak idegenforgalmi vonzása miatt érdemel kiemelt figyelmet. A tó és vidéke olyan sajátos táji, természeti és települési egység, melyről *törvényben szabályozott módon gondoskodik a jogalkotás*.¹⁸ A *környezet összehangolt védelme* a térség kiegyensúlyozott fejlődésével és az idegenforgalom minőségi fejlesztésével együtt valósulhat meg.¹⁹

2015-ben a kormány az 1821/2015. (XI. 12.) számú határozatában a *Balaton Területfejlesztési Konceptió (2014–2030) és a Balaton Területfejlesztési Stratégiai program elfogadásáról, valamint a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területén a 2014–2020-as uniós és hazai forrásokból megvalósuló beruházásokról* rendelkezett, és rendkívül nagy összegű (312,5 milliárd forintnyi) forrást biztosított a Balaton átfogó fejlesztésére.²⁰

Ennek keretében a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet települései tekintetében a következő *hét stratégiai fejlesztési irányt határozta meg*: turisztikai fejlesztések; gazdaság és innováció; egészséges Balaton termékek; vízminőség és vízbiztonság; közlekedés; területfejlesztés; humánerőforrás-fejlesztések.²¹

¹⁸ A Balaton fejlesztését meghatározó legfontosabb jogszabályok: 2000. évi CXII. törvény a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról; 1996. évi XXII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről; 2000. évi XLII. törvény a víziközeledésről; 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról; 22/1998. (II. 13.) Korm. rendelet a Balaton és a parti zóna nádasinak védelméről, valamint az ezeken folytatott nádgazdálkodás szabályairól; 240/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet a települési szennyvíztisztítás szempontjából érzékeny felszíni vizek és vízgyűjtőterületek kijelöléséről; 283/2002. (XII. 21.) Korm. rendelet a balatoni vízpart-rehabilitációs szabályozás követelményeiről; 2/2002. (I. 23.) KöM-FVM együttes rendelet az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályokról; 30/2003. (III. 18.) Korm. rendelet a vízi közlekedés egyes belvízi utakon környezetvédelmi okokból való korlátozásáról és a korlátozás alá eső területeken kiadható üzemeltetési engedélyről; 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről; 27/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet a felszín alatti víz állapota szempontjából érzékeny területeken lévő települések besorolásáról; 62/2006. (IX. 7.) FVM rendelet a Balatoni Borvidéki Régió szabályzatáról; 57/2011. (XI. 22.) NFM rendelet a víziközeledés rendjéről; 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről; 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészelekről.

¹⁹ Balaton Kiemelt Üdülőkörzet társadalma és gazdasága Központi Statisztikai Hivatal 2011. január 4.

²⁰ Óriási horderejű döntést hozott a kormány a Balatonról <https://bit.ly/2JuuogB> (2017. 11. 20.).

²¹ 1821/2015. (XI. 12.) Korm. határozat 2. pont; az egyes fejlesztési irányokhoz, az azok keretében megvalósítandó intézkedésekhez, beruházásokhoz rendelt forrásokról lásd: 1821/2015. (XI. 12.) Korm. határozat 1. melléklete Magyar Közlöny 2015. évi 171. szám 21599–21601. és <http://regionalispolitika.kormany.hu/jogszabalyok-es-hatarozatok> (2018. 01. 16.).

Az európai uniós fejlesztésekért felelős államtitkár által a projekt és rendelkezésre álló keretösszeg kapcsán tartott tájékoztatójában kiemelésre került, hogy „a régió olyan régi álmai valósulhatnak meg, mint a balatoni körvasút, a bringaut fejlesztése, a Sió-zsilip és a Sió-csatorna rekonstrukciója, az aktív turizmus széleskörű fejlesztése, olyan fontos beruházások valósulhatnak meg, melyek helyzetbe hozzák a vállalkozásokat”.²² A Balaton Fejlesztési Tanács elnöke nyilatkozatában kiemelte, hogy a térség elképzeléseinek és a kormány céljainak összehangolásával alakította ki a szervezet a régió fejlesztési stratégiáját, és alapvetően minden területen sikerült azokat az elképzeléseket keresztülvinni, amit fontosnak tartottak.²³

E keretek között – a Balaton Fejlesztési Tanács együttműködésével – kidolgozott Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Koncepciója legfőbb célként a következőt határozza meg a Balaton régió számára: *A Balaton térségének dinamizálása, fenntartható gazdasági fellendítése, hogy a térségben élők és dolgozók számára egész évben biztosítható legyen egy kiszámítható élet- és munkakörnyezet.*²⁴

A fő cél négy átfogó cél által kerül kifejtésre:

a) *Megbízható jövedelemszerzést és javuló életminőséget biztosítson a térség a helyi lakosok számára.* A célkitűzés központi eleme az egész éves, anyagi biztonságot nyújtó foglalkoztatás megteremtése, melynek része a magas minőségű környezet fenntartása. Ezt energiatakarékos, környezetbarát technológiák széles körű alkalmazásával kívánják elérni.²⁵

b) *Vonzó legyen elsősorban szolgáltatásokat kínáló és innovatív, magas hozzáadott értéket termelő vállalkozások számára.* E cél keretében elsősorban a terciér szektorhoz tartozó vállalkozásokat kívánja támogatni, a magasan képzett és magas hozzáadott értékű beruházásokra fókuszál, melyek az alacsonyabb környezetterhelésű tevékenységeket támogatják.²⁶

c) *A vonzó természeti és épített környezet és a magas színvonalú szolgáltatások eredményeként növekedjen a Balatonhoz látogatók száma, a rövidebb-hosszabb ideig ott tartózkodók költségekben, szolgáltatásvásárlásban megmutatkozó elégedettségé.*²⁷ Ennek része a vonzó természeti környezet biztosítása, mivel ebben rejlik a Balaton térség turisztikai vonzereje. A természeti környezet megőrzése, helyre-

²² Nagy keretösszegű, új pályázatok lesznek elérhetőek a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet települései számára <https://bit.ly/2zPc5mQ> (2017. 11. 20.).

²³ Bóka István a Balaton Fejlesztési Tanács elnökének nyilatkozata: <http://www.palyazatokprojektek.hu/hu/Aktualis-hirek/2015-11-13/Nagy-keretosszegu-uj-palyazatok-lesznek-elarhetoek-a-Balaton-Kiemelt-Udulokorzet-telepulesei-szamara> (2017. 11. 20.).

²⁴ Balaton Fejlesztési Tanács Balaton Kiemelt Térség Koncepció, Stratégia és Operatív Program Stratégiai Környezeti Vizsgálat egyeztetési változat 2014. (továbbiakban: BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat) 8.; Balaton Területfejlesztési Stratégiai Program 2015. 5. <http://www.balatonregion.hu/aktualis-fejlesztési-dokumentumok> (2017. 11. 21.).

²⁵ Balaton Területfejlesztési Stratégiai Program 2015. 5.

²⁶ Balaton Területfejlesztési Stratégiai Program 2015. 5.

²⁷ Balaton Területfejlesztési Stratégiai Program 2015. 5.

állítás a legfontosabb cél, és nem a térség fenntarthatóságára kedvezőtlenül ható extenzív jellegű, turisztikai jellegű kiteljesedést célozza meg.²⁸

d) *Az igényekhez rugalmasan igazodó és folyamatosan megújulásra képes szolgáltató intézmények.* Cél egy megerősödő, a környezeti folyamatok szervezésében és fejlesztésében nagyobb kompetenciákkal bíró intézményrendszer kialakítását szorgalmazza.²⁹

A célok eléréséhez a *Fejlesztési Koncepció* a következő *nyolc témát azonosítja*: gazdaság-fejlesztés, kutatásfejlesztés, innováció; turizmus; egészségipar; mezőgazdaság, helyi termékek; társadalmi megújulás; környezetfejlesztés; intézményfejlesztés.³⁰

A *gazdaságfejlesztés, kutatásfejlesztés és innováció* mint prioritás esetében a helyi tudásbázison és innováción alapuló vállalkozásfejlesztések, a kézművesipar fejlesztése, turisztikai vállalkozások tevékenységének diverzifikálása (kockázatcsökkentés a szolgáltatási kínálat növelése révén),³¹ a befektetések ösztönzése, működtetése képezi a legfontosabb konkrét cselekvési irányokat.³²

A *turizmus* mint kiemelt cél esetében számos konkrét célkitűzéssel, fejlesztési tervvel találkozunk a koncepcióban. Már itt megjelölésre kerülnek azok a turisztikai területek, amelyekben a Balaton régió tekintetében fejlesztési intézkedéseket kell tenni. Idesorolható a kerékpáros turizmus, a természetjárás, a vitorlázás, a strandok fejlesztése, horgászturizmus. Mindezek mögött azonban állnia kell egy infrastruktúrának, melyek tekintetében a koncepció a következőket irányozza elő: a kulturális turisztikai vonzerő és programok, a turisztikai menedzsmentrendszer és marketing, valamint a szálláshelyek és vendéglátás színvonalának fejlesztése.³³

Már a koncepció kiemeli azonban, hogy a turizmus fejlesztése az egyik legjelentősebb fejlesztési irány, azonban az ágazat fellendülése számos környezeti problémát fog felvetni a régió számára. A tervezett fejlesztések nyomán megnövekszik az itt tartózkodók száma, amely önmagában megnöveli a helyi természeti erőforrások felhasználását. A turisztikai vonzerő és programok fejlesztése nyomán megnövekedő üdülönépesség-létszám környezetre gyakorolt egyértelmű hatása mellett azonban valamennyi további turisztikai ág kihasználása ugyancsak a környezet nagyobb mértékű használatával jár együtt.³⁴

Az *egészségipari prioritás* tekintetében ugyancsak már a koncepcióban megjelennek konkrét fejlesztések, így a lakossági és időskori közegészségügyi szolgáltatások színvonalának és technikai feltételeinek javítása. Emellett az egészség-

²⁸ BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 8.

²⁹ BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 8–9.; Balaton Területfejlesztési Stratégiai Program 2015. 6.

³⁰ BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 10–11.

³¹ Idegen szavak gyűjteménye: <https://bit.ly/2LuY53f> (2018. 02. 07.).

³² BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 11.

³³ BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 11.

³⁴ BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 11.

ségturizmus fejlesztése tekinthető kiemelt célnak. A turizmushoz hasonlóan az egészségipar fejlesztése is növeli a térségben tartózkodók számát, továbbá a természeti erőforrások (gyógyvizek) fokozott felhasználása révén közvetlen hatással lesz a természeti környezetre.³⁵

A *mezőgazdaság és helyi termékek* célkitűzés keretében kifejezetten a régióban megvalósuló mezőgazdasági termelést, feldolgozást és értékesítést ösztönzi a koncepció. A minőségi ételfogyasztást, a vendéglátás ösztönzését, a szőlészet és borászat, halgazdálkodás fejlesztését jelöli meg elérendő célokként. A térség gazdasági önállósága szempontjából rendkívül fontos célcsoportról van e körben szó, amely azonban a környezetre gyakorolt hatás szempontjából több hátrányos tényezőt is mutat. Az élelmiszerek és kézműves termékek előállításának megnöveli a természeti erőforrások kiaknázását (mezőgazdasági területek növekedésével jár együtt), mely a térség ökoszisztémájára közvetlen hatást gyakorol.³⁶

A *társadalmi megújulás* célkitűzés keretében a helyi közösségek fejlesztése, a térségben lakók és ide látogatók szemléletformálása a legfőbb cél. Fokozni kell az egészséges életmód iránti elköteleződésüket, a helyi társadalom kulturális és területi identitását növelni kell. Ennek része, hogy az itt élők foglalkozzanak közvetlen környezetük állapotával, amely részben a természeti környezet, részben az épített környezet. Utóbbi kapcsán az elhanyagolt ingatlanok hasznosítását, a személy- és vagyonbiztonság növelését tűzi célul a koncepció.³⁷

A *környezetfejlesztési prioritás* tekinthető a koncepció azon elemének, melyben már itt, koncepcionális szinten hét kifejezett cél kerül megjelölésre. Így a vízpart-rehabilitáció, vízgazdálkodási fejlesztések, a települési környezet minőségének javítása, biodiverzitás és a természeti rendszerek fenntartása, energiahatékonyság javítása, elektromos közlekedési projektek. Látható, hogy ezen prioritás keretében a további hét célterületet érintő fejlesztés – annak kifejezetten a környezet védelmét, a természeti környezet fenntarthatóságát biztosító eleme – is kimutatható (energiahatékonyság, közlekedés).³⁸

A *közlekedésfejlesztés* keretében a vasúti és közúti közlekedés, közlekedési rendszer működtetése a legfontosabb cél. A térség gazdasági fejlesztése kapcsán nélkülözhetetlen fejlesztési célterületről van szó, amelynek fejlesztése során a környezetre gyakorolt hatások közvetlenek ugyan, de kifejezetten az innovatív megoldások révén a környezet terhelése határok között tartható.³⁹ Ezt szolgálja az egyéni moto-

³⁵ BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 11–12.

³⁶ BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 12.

³⁷ BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 12.

³⁸ BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 12.

³⁹ BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 12.

rizált közlekedés szerepének helyettesítése az új technológiákon alapuló közösségi közlekedés magas színvonalú biztosítása révén.⁴⁰

Az *intézményfejlesztés* mint prioritás valamennyi eddig bemutatott fejlesztési cél háttérül szolgál, melynek keretében a térségi együttműködések szervezése, fenntarthatóan működő pénzügyi támogatási alap létrehozatala valósul meg.⁴¹

A térség fejlesztésének stratégiai céljai⁴² és a koncepció fő témáinak összeegyeztetése nyomán megállapítható, hogy a stratégiai célok felölelik a koncepcionális elképzeléseket, és a stratégiában a következő hívó szavak jelennek meg: *Innovatív Balaton!* (gazdaság-fejlesztés, kutatásfejlesztés, innováció); *Aktív Balaton!* (turizmus); *Baltoni egészség és megújulás!* (egészségipar); *Baltoni termékek az asztalra!* (mezőgazdaság, helyi termékek); *Megújuló Baltoni Közösségek!* (társadalmi megújulás); *Természetes Balaton! Egészséges környezet, tiszta Balaton!* (környezetfejlesztés); *Elérhető Balaton!* (intézmény- és közlekedésfejlesztés).⁴³

A stratégia program a célok mellett *horizontális jellegű fejlesztési irányokat* is meghatároz, melyek hat területet ölelnek fel: fenntartható környezet- és tájhasználat; barnamezős területek hasznosítása; hátrányos helyzetű társadalmi csoportok bevonása; korszerű információs és kommunikációs technológiák alkalmazása; partnerségi együttműködések ösztönzése; mindennapi élet biztonságának javítása a régióban.⁴⁴ Jelentőségük kiemelendő, ugyanis célhoz kötöttség nélkül, valamennyi fejlesztési cél tekintetében figyelembe veendő, követendő előírásokat, prioritásokat fogalmaznak meg.

Témánk szempontjából legjelentősebb a *természeti környezet védelme és fenntarthatósága*, melynek kapcsán megállapíthatjuk, hogy már az első horizontális fejlesztési cél e körben került megfogalmazásra. Kiemelt témája a *fenntartható környezet- és tájhasználat*, melynek során a tervezett beruházások figyelemmel vannak a természeti értékek védelmére, a vízbázisok védelmére, a levegőszennyezés csökkentésére, a hulladékok keletkezésének mérséklésére. A beruházásoknak figyelemmel kell lenniük azon térségi és települési rendezési tervekre, amelyek meghatározói a térség természeti, környezeti értékeinek, adottságainak és erőforrásainak, így az egyes beruházások megvalósítását/megvalósíthatóságát alapvetően befolyásoló szempontként játszanak szerepet.⁴⁵

A helyi termékek előállítását, feldolgozását és fogyasztását zászlajára tűző „Baltoni terméket az asztalra!” stratégia cél tekintetében kiemelendő a barnamezős

⁴⁰ Gondolunk itt a már megvalósult fejlesztések köréből a már három településen bevezetett elektromosbusz-fejlesztésekre. Lásd ehhez: Három Balaton-parti város konzorciumot alakított e-buszok beszerzésére <https://bit.ly/2NrwC2D> (2017. 11. 24.).

⁴¹ BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 13.

⁴² Balaton Területfejlesztési Stratégiai Program 2015, 6.

⁴³ Balaton Területfejlesztési Stratégiai Program 2015. 6.

⁴⁴ Balaton Területfejlesztési Stratégiai Program 2015. 6–7.

⁴⁵ Balaton Területfejlesztési Stratégiai Program 2015. 6.

területek hasznosítását előirányozó horizontális fejlesztési cél is. Ennek révén megakadályozható, hogy jelenleg a természeti környezet számára fenntartott területek mértékének csökkentése helyett használaton kívüli kertek, üres ingatlanok, épületek újrahasznosításával valósuljon meg a stratégia cél.⁴⁶

5. A BALATON KIEMELT TÉRSÉG FEJLESZTÉSI IRÁNYAINAK ÉRTÉKELÉSE

A Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Programja⁴⁷ – a fentiekben bemutatottak szerint – minden egyes prioritáshoz több beavatkozást is hozzárendel.

Természetesen a *környezetfejlesztés* tekintetében megfogalmazott beavatkozások kifejezetten azok, amelyek *a Balaton és környezete állapotának fenntartására, a környezet védelmére irányulnak*. E körben került megfogalmazásra – külön e prioritás kapcsán megfogalmazott feltételek nélkül – a vízpart rehabilitációja, a vízgazdálkodási fejlesztése, a Balatont érintő kutatások ösztönzése, a települési környezet minőségének javítása, valamint a biodiverzitás és természeti rendszerek fenntartására irányuló tevékenységek megvalósítása.⁴⁸ A Kormányhatározat e prioritáshoz az összes támogatás (312,5 milliárd Ft) kb. egyötöd részét kívánta rendelni, melyből kifejezetten ezekre a célokra 55,2 milliárd forintnyi összeget különített el.⁴⁹

A környezetfejlesztési prioritás és a további stratégiai célok kapcsolódási pontjaként értékelhető, hogy ezen célhoz szervesen illeszkedő *energiahatékonyság-javítás, a megújuló energiák használatának terjesztése*, elektromos közlekedési projekt itt is megjelenik.⁵⁰ Már a korábbiakban bemutatott konkrét célok kapcsán láthattuk (például a gazdaságfejlesztés, intézményfejlesztés és közlekedésfejlesztés keretében), hogy a fenntartható, energiahatékony tevékenységek más célcsoportoknak is szerves részét képezik, és *közvetlenül jelzik az egyes fejlesztések tekintetében a környezeti elem jelenlétét*.

A további fejlesztési célcsoportok tekintetében általánosságban fontos kiemelnünk, hogy a megjelenő *beavatkozások magára a környezetre közvetlen hatással bírnak*. Így például a turizmus, az egészségipar fejlesztése – óriási térségi fejlesztési jelentősége mellett – számos problémát vet fel környezeti szempontból. Megnövekszik az itt tartózkodók száma, mely a természeti erőforrások nagyobb mértékű

⁴⁶ Balaton Területfejlesztési Stratégiai Program 2015. 6.

⁴⁷ 31/2014. (12.29.) BFT határozat.

⁴⁸ BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 12.

⁴⁹ 1821/2015. (XI. 12.) Korm. határozat 1. melléklet 4. pont: Víztisztaság és vízbiztonság.

⁵⁰ A célhoz rendelt források mértéke kifejezetten a környezetfejlesztési elem részeként 4 milliárd Ft. Lásd ehhez: 1821/2015. (XI. 12.) Korm. határozat 1. melléklet 4. pont: Víztisztaság és vízbiztonság.

felhasználásával jár együtt, mindegyik e körbe illeszkedő fejlesztés közvetlen negatív hatást gyakorol a természeti környezetre.⁵¹ A mezőgazdaság és helyi termékek fontosak a térség gazdasági önállóságának növelése céljából, ugyanakkor a termelés a természeti erőforrások növekvő kiaknázásával jár.⁵² A közlekedésfejlesztés körében a célzott beavatkozások (vasúti és közúti fejlesztések) egyben az egyik legjelentősebb környezetterhelő beavatkozások, amelyek közvetlenül és azonnal hatást gyakorolnak a térség természeti viszonyaira és ökoszisztémájára.⁵³

Megállapíthatjuk, hogy a prioritások, a fejlesztési elképzelések közül kifejezetten egy a feltétel nélküli környezetfejlesztés, a többiek – a központi elem, az „építés” révén – jelentős, közvetlen környezeti hatásokkal járó beavatkozások.⁵⁴ A fejlesztési koncepció, stratégia és a végleges program azonban *minden prioritás kapcsán, valamint a horizontális célok tekintetében is kiemeli a környezetre gyakorolt hatások csökkentését*, mely által egyensúlyt kíván teremteni a „beruházások” és a környezet állapotának fenntartása, javítása között. *A Balaton és a térség környezeti állapotának javítása, megőrzése nem öncél*, hanem a térség fejlesztésének alapja is, mind a turizmus, mind az egészségipar kizárólag a vonzó természeti környezet, a jótékony hatású, egészséges természeti erőforrásokon alapulhat.

A Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Programjának értékelése során ki kell tekintenünk az Európai Unió „*Európa 2020*” *stratégiájára* is. Ennek keretében ugyanis 2010-ben 10 évre szóló növekedési és foglalkoztatási prioritásokat határoztak meg (az EU gazdasága intelligens, fenntartható és inkluzív legyen). A célok elősegítik, hogy az unióban és a tagállamokban magas legyen a foglalkoztatottság és a termelékenység, erősödjön a társadalmi kohézió. Az Európai Unió *öt cél* köré építette fel az Európa 2020 stratégiáját: *foglalkoztatás, innováció, oktatás, társadalmi befogadás és éghajlat/energiapolitika*.⁵⁵ Látható, hogy ezek a célok (prioritások) az általunk vizsgált Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Programjában is kimutathatóak, és az uniós elvárásoknak megfelelő – tagállami sajátosságokat magában foglaló – nemzeti célokként jelennek meg. Ezáltal a Balaton Kiemelt Térség fejlesztése tekintetében *összhang mutatható ki az európai uniós célok és a magyar fejlesztési irányok között*.

⁵¹ BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 11.

⁵² BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 12.

⁵³ BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 12.

⁵⁴ BFT Stratégiai Környezeti Vizsgálat 13.

⁵⁵ FISCHER, Severin – GRAN, Stefan – HACKER, Björn – JAKOBI, Anja P. – PETZOLD, Sebastian – PUSCH, Toralf – STEINBERG, Philipp: „Europe 2020” – Proposals for the Post-Lisbon Strategy. Progressive policy proposals for Europe’s economic, social and environmental renewal. Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010. május, 8–17.

6. EGY BALATON-PARTI VÁROS ÉS A BALATON KIEMELT ÜDÜLŐKÖRZET FEJLESZTÉSI TERVEI – SIÓFOK ÉS A KÖRNYEZET VÉDELME

A Balaton Kiemelt Térség Fejlesztési Programja *Siófokot* a három markáns balatoni régiós térségi központ egyikeként definiálja. Siófok helyzetében kiemelt szerepe van a jó elérhetőségnek, a Budapesthez való közelségnek, a rendezvényeknek, illetve a Balaton-part relatív hosszú területen történő megközelíthetőségének.⁵⁶

6.1. Fejlesztési irányok Siófokon

A Balaton Fejlesztési Koncepció által megfogalmazott célok, a definiált stratégiai célok *Siófok fejlesztési irányait* is meghatározzák.⁵⁷

Siófok jövőképét a település fejlesztési koncepciója következőképpen határozza meg: *Siófok vonzó középvárosként, megtartva hagyományos, mozaikos városi karakterét, de arculatában megújulva, magas életminőséget, lakó- és munkahelyet nyújt a helyi és térségi lakosság számára, erősíti központi szerepkörét, s környezeti adottságait megőrizve és fenntartható módon hasznosítva, egyre magasabb színvonalú szolgáltatásaival, élénk programkínálatával és attrakcióival nemzetközi és hazai szinten kiemelkedő idegenforgalmi és rekreációs szerepet tölt be.*⁵⁸

A település jövőképe a társadalmi, gazdasági, táji, természeti és épített környezetre vonatkozóan – *a környezetvédelmi szempontok kiemelt figyelembevételével* – a következők szerint körvonalazható: A település arculatát tekintve Siófok a történeti hagyományokon alapuló értékeit ápoló, de arculatában megújulni kívánó, a különböző városrészeket integráló település. A Balaton-parti területei, gondozott utcái és terei, jól karbantartott épületállománya vonzó képet sugároz a polgárainak, és az ide látogatóknak. A népesség alakulása és az infrastruktúra-hálózat egészséges léptékben növekszik, a települési élet minősége javul. A városban belül az üdülő- és lakófunkciójú területek általános állapota javul, amelynek fő összetevője a közterületek minőségi fejlesztése.⁵⁹

⁵⁶ Siófok településfejlesztési koncepció és integrált településfejlesztési stratégia I. kötet: Megalapozó vizsgálat (továbbiakban: Megalapozó vizsgálat) 23. <https://www.siofok.hu/hu/strategiai-programok> (2017. 11. 20.).

⁵⁷ Megalapozó vizsgálat 22.

⁵⁸ Siófok településfejlesztési koncepció és integrált településfejlesztési stratégia II. kötet: Településfejlesztési koncepció (továbbiakban: Településfejlesztési koncepció) 7. <https://www.siofok.hu/hu/strategiai-programok> (2017. 11. 20.).

⁵⁹ Településfejlesztési koncepció 7–8.

A település gazdasága és pénzügyi helyzete körében hosszú távú jövőkép, hogy Siófok tudásalapú központtá válik, a gazdasága egyenletes ütemben fejlődik. A város gazdasági alapját képező turizmus a különböző régi és új programokon keresztül egész évben és egyre nagyobb arányban biztosít munkahelyeket. Az ipari hagyományokra támaszkodva, de szélesedő ipari struktúrával, a környezetet nem terhelő ágazatokban biztosít stabil munkalehetőséget a város és térsége számára.⁶⁰

A környezet és a környezeti fenntarthatóság körében a várost övező természeti környezet minőségi fenntartásával, az értékek védelmével és megőrzésével, valamint megfelelő hasznosításával, a megújuló energiaforrások széles körű felhasználásával, a közlekedés környezetbarát továbbfejlesztésével a *fenntarthatóság szempontjai* érvényesülnek. Siófok *környezettudatos várossá válik*. Ehhez célirányos oktatással, felnőtteknek szóló programokkal hozzájárulva pozitív szemléletmódváltás következik be a környezeti magatartásban.⁶¹

Négy átfogó cél került ezekhez kapcsolódóan meghatározásra Siófok Településfejlesztési Konceptiójában: Versenyképes város; Attraktív város; Fenntartható és élhető város; Integráló város.⁶²

A *versenyképes város* cél részeként Siófokon a nemzetközi szinten is versenyképes cégekre épülő, több lábon álló gazdaság kialakítását, értékteremtő, egész évre kiterjedő foglalkoztatást, valamint munkahelyi, gazdasági aktivitás növelését tűzték ki legfőbb elérendő célnak. A város *attraktivitása* tekintetében a fő kihívás a turisták és a térségben élők, valamint a helyi lakosok számára is jó minőségű szolgáltatások nyújtása, az év nagyobb hányadában programok biztosítása. *Siófok mint integráló város* arra törekszik, hogy a beköltözők, az évnek csak egy részében itt tartózkodók, valamint a térségben élők számára is a vonzó Siófok-tudatot erősítse, a hátrányos helyzetűek inklúzióját (befogadását) megvalósítsa.⁶³

A *fenntartható és élhető város* olyan átfogó cél, amely hatékonyan működő, minőségi kínálatot nyújtó város kialakítását tervezi. A város magas színvonalú humán szolgáltatásokat, infrastrukturális és minőségi lakókörnyezetet biztosít a lakói számára. A demográfiai változásokhoz alkalmazkodva a fenntartható városüzemeltetés szempontjait is érvényesíti. Kiemelt hangsúlyt helyez a helyi erőforrások hasznosítására (táji, természeti és épített értékek), a megújuló energiaforrások széles körű felhasználásával, az energiahatékonyság javításával, szemléletformálás segítségével Siófok környezettudatos várossá válik.⁶⁴

Melyek tehát a legfőbb hívó szavak, elvárások e célkitűzés keretében? Minőségi lakókörnyezet és ellátórendszer; a területfelhasználási politika kialakítása során az

⁶⁰ Településfejlesztési koncepció 8.

⁶¹ Településfejlesztési koncepció 8.

⁶² Településfejlesztési koncepció 13.

⁶³ Településfejlesztési koncepció 13.

⁶⁴ Településfejlesztési koncepció 16.

energiahatékonyság, megújuló energiaforrások kiemelt figyelembevétele; reagálás a klímaváltozás hatásaira (adaptáció és mitigáció);⁶⁵ közúti és közösségi közlekedés fejlesztése.⁶⁶

6.2. Siófok fejlesztési stratégiája

*Siófok Város Integrált Településfejlesztési Stratégiája*⁶⁷ követi a Településfejlesztési Koncepció négyes célrendszerét, és ugyancsak a „Fenntartható és élhető város” átfogó célon belül gondolkodva fogalmazza meg a vizsgálatunk körébe tartozó tematikus fejlesztési célokat: vonalas infrastruktúra-hálózat fejlesztése; energiahatékonyság javítása, megújuló energia hasznosítása; városi és térségi igényeknek megfelelő, fenntartható közlekedésfejlesztés; humán infrastruktúra minőségi fejlesztése.⁶⁸

A következőkben a fenti tematikus célokat az azok megvalósítására tett aktivitásokkal, helyi szabályozások áttekintésével kívánjuk bemutatni. E körben már a város környezetvédelmi programjának vizsgálata is megjelenik, mely a helyi környezeti politika általános céljainak tekinti a lakosság életkörülményeinek, környezetének és életfeltételeinek folyamatos javítását. Ennek során szem előtt tartja a természetes környezet megőrzését, a gazdasági növekedés és a környezetvédelem összhangjának megteremtését célzó fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés szemléletét.⁶⁹

6.2.1. Vonalas infrastruktúra-hálózat

A stratégia első célkitűzés a vonalas infrastruktúra-hálózat fejlesztés, melynek keretében a szennyvíz, a csapadékvíz, valamint az ivóvízhálózat fejlesztése jelenik meg. Mindezek közvetlenül szolgálják az épített környezet komfortosabbá válását, a természeti környezet védelmét, a lakosság egészségi állapotának javulását.⁷⁰

⁶⁵ A mitigáció, azaz a kibocsátások csökkentése, a klímaváltozást okozó üvegházhatású gázok légkörbe való eresztésének a visszafogását jelenti, ezzel megelőzhetjük a további káros hatásokat és a klímaváltozás felgyorsulását. Az adaptáció, azaz az alkalmazkodás, a már most vagy a közeljövőben bekövetkező változásokra való felkészülést jelenti. HUFNAGEL Levente – SIPKAY Csaba (szerk.): *A klímaváltozás hatása ökológiai folyamatokra és közösségekre* Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2012, 15.

⁶⁶ Településfejlesztési koncepció 16–17.

⁶⁷ Siófok Településfejlesztési koncepció és Integrált Településfejlesztési Stratégia III. kötet: Integrált Településfejlesztési Stratégia (továbbiakban: Integrált Településfejlesztési Stratégia) <https://www.siofok.hu/hu/strategiai-programok> (2017. 11. 20.).

⁶⁸ Integrált Településfejlesztési Stratégia 22.

⁶⁹ Siófok Város Környezetvédelmi Programjának megújítása 2017–2022. év (továbbiakban: Környezetvédelmi program) 76–77. <https://www.siofok.hu/hu/strategiai-programok> (2017. 11. 20.).

⁷⁰ Integrált Településfejlesztési Stratégia 28.

Ezen települési közszolgáltatások tekintetében a környezetvédelmi program legfőbb célkitűzése, hogy a kiépített és épülő kommunális infrastruktúra az országos átlagot jelentősen meghaladja, az üdülőkörzeti funkciót európai szinten kielégítő állapotot érjen el. Ennek érdekében növelni kell a csatornázottságot, és a közmű-ollót fokozatosan be kell zárni.⁷¹

A *keletkező szennyvíz* tekintetében megállapítható, hogy a város szennyvíztisztító telepén két szennyvízvezeték építettek ki, az üzemelő tisztítási technológia nitrifikációval és denitrifikációval működő nagyterhelésű rendszer.⁷² A megtisztított szennyvíz a Sió csatornába kerül.⁷³ A város a szennyvíz elvezetésének és tisztításának fejlesztése érdekében két projektben vett részt [Környezet és Energia Operatív program (KEOP); Környezeti és Energiahatékonysági operatív program (KEHOP)], melynek keretében új gravitációs gerincvezeték, nyomott (valamint nyomó) vezeték fejlesztésére került sor, emellett vezetékrekonstrukció valósult meg 1515 folyóméteren, és új bekötések (233 darab) is történtek.⁷⁴ A város sikeres szennyvíztisztító fejlesztési projektjének köszönhetően lehetőség van a Szabadi-Sóstói városrész csatornahálózatba történő bevonására.⁷⁵

A szennyvíz elvezetése mellett a városban továbbra is jelen van a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz problémája.⁷⁶ A környezetvédelmi program e körben megjelenő konkrét célkitűzése a kommunális szennyvíz kezelését, elvezetését biztosító létesítmények optimalizálása. E körben külön cél a szennyvízszállítás szabályozott megvalósítása, az illegális szennyvízszikkasztás felszámolása, a működő szennyvíztárolók vízzáróságának vizsgálata.⁷⁷

A településen a *csapadékvíz-elvezető rendszerek* nyílt vagy zárt árkok, burkolt árkok, melyek karbantartásáról az önkormányzatnak kell gondoskodnia.⁷⁸ A csapadékvíz kapcsán azonban az utóbbi évek szélsőséges csapadékvizsgálatai miatt nem csupán annak elvezetéséről kell gondolkodni, hanem annak megtartásáról is. Így nagy jelentősége van az esővíz gyűjtésének és helyszíni megtartásának is. A csapadékvíz gyors levezetését a felszíni vízfolyások biztosítják, azonban a megnövekedett vízmennyiség nagyobb mennyiségű szennyező anyagot is tud a levezető csatornáin keresztül a Balatonba juttatni.⁷⁹ A település teljes területén kialakítandó tehát a csapadékvíz-elvezető és -megtartó rendszer, annak karbantartása során a

⁷¹ Környezetvédelmi program 89.

⁷² Környezetvédelmi program 37.

⁷³ Környezetvédelmi program 38.

⁷⁴ Környezetvédelmi program 38.

⁷⁵ Fókuszcsoporthoz tartozó interjú jegyzőkönyve, mely készült Siófok Város Közös Önkormányzati Hivatalában 2017. június 7-én.

⁷⁶ Környezetvédelmi program 39.

⁷⁷ Környezetvédelmi program 90.

⁷⁸ Környezetvédelmi program 39.

⁷⁹ Környezetvédelmi program 39.

gyomirtó szerek teljes tilalma, helyette a gyommentesítés kaszáással, kapálással lehetséges), csak ilyen módon csökkenthető a település területéről a Balatonba irányuló tápanyag- és szennyezőanyag-terhelés.⁸⁰

Siófok Helyi Építési Szabályzata 67. §-ában kifejezetten megállapítja, hogy mely közművesítettség szükséges a beépítésre szánt telek kapcsán. Ezek pedig a közüzemi villamosenergia-szolgáltatás, közüzemi ivóvíz-szolgáltatás, közüzemi szennyvízelvezetés, közterületi nyílt csapadékvíz-elvezetés.⁸¹

A kommunális infrastruktúra-hálózat mellőzhetetlen eleme a *hulladékgazdálkodás* kérdése is. Korszerű hulladékgazdálkodásról akkor beszélhetünk, ha ismételt felhasználáson, újrahasznosításon keresztül kevesebb primer nyersanyag és energia kerül felhasználásra, amely jelentősen hozzájárul a fenntarthatósághoz és az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez. A kevesebb lerakott hulladék kevesebb természetes terület felhasználása is egyben, amely fontos a biodiverzitás megőrzése szempontjából.⁸² A fentiekre tekintettel a város környezetvédelmi programja három cél köré építette fel a hulladékgazdálkodásban megvalósítandó feladatokat.

Elsőként a települési hulladékgazdálkodás tervezése körébe, melynek keretében az intézményrendszer kiépítése mellett a hulladékok keletkezésének megelőzése, a hulladék mennyiségének csökkentése, a hulladék szelektív gyűjtése, a lakossági szerves hulladék házi komposztálásnak elterjesztése szerepel.⁸³ E körben Siófokon ISPA/KA támogatású projekt keretében megvalósultak a szelektív hulladékgyűjtés alapfeltételei, 2010-ben kiépítésre kerültek a szelektív hulladékgyűjtő szigetek, ahol papír-, műanyag- és üveghulladék elkülönített gyűjtése valósulhat meg. Emellett 2014-től működik a városban a házhoz menő szelektív hulladékgyűjtés.⁸⁴ Továbbá zöldhulladékgyűjtő járat is működik a városban, levágott ágak, nyesedékek elkülönített gyűjtése és elszállítása valósulhat így meg. Elkülönített hulladékgyűjtés valósult meg 2010-től a veszélyes hulladékok és egyéb, tovább hasznosítható hulladékok esetén a hulladékgyűjtő udvarban.⁸⁵

⁸⁰ Környezetvédelmi program 90.

⁸¹ Siófok Helyi Építési Szabályzata (Hész) 67. § (1) bek.

⁸² Környezetvédelmi program 95.

⁸³ Környezetvédelmi program 40; A komposztálás előmozdítása érdekében hatezer darab komposztláda ingyenes kiosztására került sor a városban, melyet a lakossági tudatformálás részének tekintenek. Fókuszcsoportos interjú jegyzőkönyve, mely készült Siófok Város Közös Önkormányzati Hivatalában 2017. június 7-én.

⁸⁴ A gyűjtőszigetek számát az új rendszerrel egyidejűleg csökkentette a város, tekintettel az ezzel járó problémákra (illegális hulladéklerakás helyszínei lettek). A társasház lakóövezetekben azonban továbbra is gyűjtőszigetekkel biztosítják a szelektív hulladékgyűjtést. Környezetvédelmi program 40.

⁸⁵ Környezetvédelmi program 40–41; A hulladékudvarok jelentős szerepet töltenek be abban, hogy a települési hulladékban megjelenő 0,7–1,0%-nyi veszélyes összetevők minél nagyobb arányban elkülönítetten kerüljenek begyűjtésre. Siófok mellett további 15 településen létesítettek hulladékudvarokat a Dél-balatoni–Sióvízyi projekt keretében. Lásd erről: Siófok Város Helyi Hulladékgazdálkodási Tervének Felülvizsgálati Dokumentációja 72.

Második cél a települési hulladék hasznosítása, melynek alapja – az első cél esetében már bemutatott módon megvalósuló – hulladék elkülönített begyűjtése.

A harmadik cél a hulladékok ártalmatlanításához kapcsolódik, így az ártalmatlanító kapacitás biztosítása, a település szilárd hulladék lerakásának 60% alá csökkentése (az előző cél keretében az újrahasznosítás 40% fölé emelésével), a közterületen hagyott hulladékok begyűjtése, a már nem megfelelő hulladékkezelési eszközök felszámolása (például döngkutak, dögtemetők⁸⁶).⁸⁷ A kommunális hulladék a Som 0159 hrsz. alatti regionális hulladékkezelő központban kerül elhelyezésre és kezelésre. A somi hulladéklerakó 2008–2010 között ISPA/KA projekt keretében valósult meg, 2009. július közepétől működik. Egységes környezethasználati engedélye 2030. december 31-ig érvényes.⁸⁸ Siófok Város Helyi Hulladékgazdálkodási Tervének Felülvizsgálati Dokumentációjának 2017. júliusi állapota megállapítja, hogy illegális hulladéklerakások a településen előfordulhatnak, jellemzően külterületeken, árkokban, árkok szegélyén, ezt azonban az önkormányzat szükség esetén – gyorsan – elszállítja.⁸⁹

Siófok Város Önkormányzata Képviselő-testületének 22/2017. (VI. 29.) önkormányzati rendelete határozza meg a lakosság konkrét kötelezettségeit a települési hulladék és a hozzá kapcsolódó közszolgáltatás igénybevétele során.

6.2.2. Energiahatékonyság, megújuló energiahasznosítás

Az energiahatékonyság javítása, megújuló energia hasznosítása keretében a környezettudatosság egyik fontos elemét, az *energiatudatosságot* kívánják beépíteni a mindennapi életbe. Ennek keretében *Fenntartható Energia és Klíma Akció Terv (SECAP)* elkészítését, intézményi energiahatékonyság növelést, a közvilágítás folyamatos fejlesztését határozták meg elérendő célként.⁹⁰

A város energiaellátásának állapotát jellemzi, hogy a vezetékes gázellátás a háztartások többségében rendelkezésre áll, azonban a térségben található erdőknek köszönhetően a lakosság továbbra is alkalmazza a tűzifával történő fűtést. Az előbbi megoldás nagy költsége és a megjelenő energiafüggőség miatt, utóbbi a környezet-

⁸⁶ Az állati eredetű hulladékok ártalmatlanítása kapcsán kiemelendő, hogy 2005. december 31. határidővel a 0121. hrsz.-ú döngkút bezárásra került, az állati tetemek elszállítása az ATEV Fehérjefeldolgozó Zrt. közreműködésével történik. Az üdülőövezeti korlátozások miatt azonban a városban az állattartás nem számottevő, az elhullott állati tetemek mennyisége csekély. A területen gazdasági célú állattartás nincs. Siófok Város Helyi Hulladékgazdálkodási Tervének Felülvizsgálati Dokumentációja 30.

⁸⁷ Környezetvédelmi program 96–97.

⁸⁸ Környezetvédelmi program 41–42.

⁸⁹ Siófok Város Helyi Hulladékgazdálkodási Tervének Felülvizsgálati Dokumentációja 20.

⁹⁰ Integrált Településfejlesztési Stratégia 28.

re gyakorolt hatása miatt nem tekinthető korszerű, fenntartható energiagazdálkodási megoldásnak. Kedvezőtlen, hogy a korszerű megújuló energia hasznosítására kevésbé van példa a településen. Többnyire magánházak alkalmazzák jelenleg. A napenergia mellett a talaj- és a levegőhő, valamint a szélenergia is hasznosítható lenne.⁹¹

A város *környezetvédelmi programja* az energiahatékonyság szolgálatában a következő tevékenységeket tekinti követendőnek: a világítótestek izzócseréje energiatakarékos típusúra, a fűtés hatékonyságának növelése, az épületek hűtésével keletkező energiafogyasztás csökkentése (a felmelegedés megelőzése), az épületek és nyílászárók korszerűsítése szigeteléssel (a hővesztés megelőzése).⁹² Ezen utóbbi keretében a lakások, lakóházak mellett a közintézmények esetében is kiemelik az energiatakarékos működtetés, energiahatékonyság növelés, az alternatívenergia-felhasználás fontosságát.⁹³

Ezen célok megvalósítása érdekében a Norvég Alap támogatásával napelemeket helyeztek el az iskola és óvoda épületén, uniós forrás felhasználásával az egészségügyi szolgáltatóház energetikai és akadálymentesítő fejlesztésére került sor. Saját és uniós forrásból valósult meg a köztéri világítás ledes izzócseréje. Továbbá a sebességkorlátozó táblák, buszváró kijelzők és a gördeszkapálya világításának üzemeltetése napelemes rendszerrel történik a városban.⁹⁴

6.2.3. Fenntartható közlekedésfejlesztés

Siófok fontos közlekedési csomópont. A Balaton délkeleti sarkában elhelyezkedve érinti az M7 autópálya Budapest–Nagykanizsa szakasza, a 65-ös és a 7-es számú főút (valamint a 6401. számú összekötő út Enying–Siófok között). Emellett vasúti csomópont is, vízi úton az északi parttal van összeköttetése, valamint a város területén repülőtér is található. Mindezek személy- és teherforgalmat eredményeznek a város számára.⁹⁵ Kifejezetten a 7-es és 65-ös számú utak jelentős átmenő forgalmat generálnak a városban, mely légszennyezést és zajterhelést okoz.⁹⁶

A közúti közlekedésen belül nem kifejezetten a célforgalom okoz problémákat, hanem a városon áthaladó forgalom, mely a nyári idényben, szezonális jelleggel jelentősen megnövekszik, és a fentebb már említett 7-es és 65-ös főutak által éri a

⁹¹ Környezetvédelmi program 45.

⁹² Környezetvédelmi program 46.

⁹³ Környezetvédelmi program 91.

⁹⁴ Fókuszcsoporthoz interjú jegyzőkönyve, mely készült Siófok Város Közös Önkormányzati Hivatalában 2017. június 7-én.

⁹⁵ Környezetvédelmi program 47.

⁹⁶ Integrált Településfejlesztési Stratégia 29.

várost. A nyári forgalomnövekedés mellett a nehézgépjárművek átmenő forgalma tekinthető problémának.⁹⁷

A város a közlekedésből eredő zajterhelés csökkentése, a települési környezet védelme érdekében legfőbb céljának tekinti az áthaladó forgalom lassítását, valamint elterelését a városközpontból, elektromos töltőállomások létesítésével⁹⁸ az elektromos gépjárművek közlekedési feltételeinek megteremtését,⁹⁹ továbbá a kerékpárút-hálózat fejlesztésével, javításával a kerékpáros közlekedés feltételeinek megteremtését. Általános célja egy *fenntarthatóbb települési közlekedési rendszer kialakítása*. Ennek részeként a különböző közlekedési eszközök és formák (egyéni és közösségi) használatának hatékony összehangolása is megjelenik.¹⁰⁰ A parkolási feszültségek és a turistabuszok parkolási problémájának megoldása érdekében P+R parkolóhelyek kialakítása és a buszok számára várakozó parkolóhelyek kiépítését látják szükségesnek.¹⁰¹

6.2.4. Humán infrastruktúra

A humán infrastruktúra minőségi fejlesztése keretében a lakosság mindennapi életkörülményeinek javítását, a helyi közösségfejlesztést tűzik célul, melyekhez intézkedésként intézményfejlesztéseket és térfigyelő kamerarendszer kiépítést kapcsolna. Ezen utóbbi kettős céllal valósulna meg: a *közbiztonság javítására*, és az *illegális személtlerakás megakadályozására*.¹⁰²

⁹⁷ A tehergépkocsik és autóbuszok zajszintje 85–88 dB, szemben a személygépkocsik 80–82 dB-es zajszintjével. Ezen utóbbi terhelés a hétköznapiakon jelentős, a tehergépjárművek hétféle közlekedési korlátozása legalább a két pihenőnapra mentesíti a várost a nagyobb zajterhelés alól. Környezetvédelmi program 49.

⁹⁸ Jelenleg kettő elektromos töltőállomás van Siófokon. Ezek egyike a Fő téren található. Mivel a város további három töltőállomás létesítését tűzte céljául, 2017 nyarán egy újabb állomás készült el, valamint több szálloda is kínál ilyen lehetőséget a vendégei számára. Fókuszcsoportos interjú jegyzőkönyve, mely készült Siófok Város Közös Önkormányzati Hivatalában 2017. június 7-én; Elektromos autó töltő a siófoki jachtkikötőben: <https://villanyautosok.hu/2017/04/25/elektromos-auto-toolto-siofoki-jachtkikotoben/> (2018. 02. 14.).

⁹⁹ Siófok – Keszthely és Balatonfüred mellett – részese annak a projektnek, melyben 2 milliárd forintos forrásból elektromos buszokat helyeztek üzembe a közösségi közlekedés számára. Lásd ehhez: Három Balaton-parti város konzorciumot alakított e-buszok beszerzésére <https://autopro.hu/szolgaltatok/Harom-Balaton-parti-varos-konzorciumot-alakitott-e-buszok-beszerzesere/22359/> (2017. 11. 24.).

¹⁰⁰ Környezetvédelmi program 89.

¹⁰¹ Integrált Településfejlesztési Stratégia 30–31.

¹⁰² Integrált Településfejlesztési Stratégia 32.

6.3. Siófok helyi környezetvédelmi tevékenysége

A város *Helyi Építési Szabályzatának V. fejezete* a városrendezés sajátos intézményei körében tartalmaz olyan konkrét eszközöket, melyeket a város a települési környezet védelme érdekében is igénybe tud venni: építésjogi követelmények, telekalakítás, elővásárlási jog, kisajátítás, helyi közút céljára történő lejegyzés, útépítési és közművesítési hozzájárulás, településrendezési kötelezések.¹⁰³

A települési környezet védelmét célzó programmal közvetlen kapcsolat mutatható ki a *telekalakítások* tekintetében. A telekalakítás engedélyezése körében az építési hatóság kötelezheti a telekalakítás kezdeményezőjét a közterületek tereprendezésének elvégzésére, villamosenergia-vezeték, ivóvízvezeték, a szennyvízcsatorna, a csapadékvíz-elvezetés és az útburkolat megépítésére, létesítési költségeinek teljes vagy részleges viselésére.¹⁰⁴

Az *elővásárlási jog* mint önkormányzat rendelkezésére álló eszköz ugyancsak szolgálhat környezetvédelmi célokat, amikor az önkormányzat gyűjtőutak, és a hozzájuk kapcsolódó védő- és zöldterületek kialakítása miatt, valamint véderdők, közparkok és közkertek létesítését kívánja megvalósítani a megvásárolandó területen.¹⁰⁵

A *településrendezési kötelezettség* keretében az építésügyi hatóság az ingatlanok tulajdonosait kötelezheti az épületek megfelelő állapotának fenntartására, a megkezdett építési munkák befejezésére, valamint a kertészeti munkák két éven belüli elvégzésére, ha a telek állapota porral, sárral vagy más módon a környezetét zavarja, továbbá ugyancsak kétéves határidővel kötelezheti a növényzet telepítésével kapcsolatos kötelezettség teljesítésére is.¹⁰⁶

7. SIÓFOK – RÉGIÓS ELVÁRÁSOK ÉS HELYI CSELEKVÉSEK, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A TERMÉSZETI KÖRNYEZET VÉDELME

A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet települései számára az „Innovatív Balaton!” stratégiai cél keretében a gazdaságfejlesztés, kutatás-fejlesztés, innováció megvalósítását, az „Aktív Balaton!” cél körében az év nagyobb részében megjelenő turizmus feltételeinek megteremtését határozták meg. Siófok hosszú távú jövőképe mindkét terület tekintetében *a város aktivitását mutatja*, mivel gazdaságát egyenletes ütemben kívánja fejleszteni, szélesedő ipari struktúrával, a környezetet nem terhelő ágazatokban kíván munkahelyeket teremteni a helyi és térségi munkavállalói számára.

¹⁰³ Hész 75. §.

¹⁰⁴ Hész 77. § (2) bek.

¹⁰⁵ Hész 78. § (1) bek.

¹⁰⁶ Hész 82. § (1) bek.

Versenyképes város kíván lenni, melynek során nemzetközi szinten is versenyképes cégekre épülő, több lábon álló gazdaság kialakítását, értékteremtő, egész évre kiterjedő foglalkoztatást, tudásalapú központot kíván megvalósítani.

A gazdasági fejlesztésekhez szorosan kapcsolódóan legfőbb célja, hogy attraktív város legyen, amely turisták és a térségben élők, valamint a helyi lakosok számára is jó minőségű szolgáltatásokat nyújt, az év nagyobb hányadában programokat biztosít, ezzel egyidejűleg a különböző régi és új programokon keresztül egész évben és egyre nagyobb arányban biztosít munkahelyeket.

A környezetfejlesztést zászlajára tűző „Természetes Balaton! Egészséges környezet, tiszta Balaton!” általános stratégiai cél kapcsán *Siófok fenntartható és élhető város kíván lenni*, mely magas színvonalú humán szolgáltatásokat, infrastrukturális és minőségi lakókörnyezetet biztosít a lakói számára. Érvényesíti a fenntartható városüzemeltetés szempontjait, kiemelt hangsúlyt helyez a helyi erőforrások hasznosítására (táji, természeti és épített értékek), a megújuló energiaforrások széles körű felhasználására, az energiahatékonyság javítására. Ezen utóbbi keretében már több fejlesztés megvalósult: napelemeket helyeztek el, energetikai korszerűsítéseket végeztek közintézményeken, megtörtént a köztéri világítás ledes izzócseréje, valamint széles körben megvalósították a napelemes rendszerrel termelt villamos energia felhasználását.

Az „Elérhető Balaton!” intézmény- és közlekedésfejlesztésben megjelenő stratégiai célja a város fejlesztési terveiben a városi és térségi igényeknek megfelelő, *fenntartható közlekedésfejlesztés* célként jelenik meg. E körben kifejezetten a környezet védelmét is szem előtt tartva legfőbb célnak tekintik az áthaladó forgalom városközpontból történő elterelését, az elektromos gépjárművek közlekedési feltételeinek megteremtését, továbbá a kerékpáros közlekedés feltételeinek megteremtését. Általános cél egy fenntarthatóbb települési közlekedési rendszer kialakítása.

A „Megújuló Balatoni Közösségek!” társadalmi megújulást célként meghatározó általános stratégia keretében a humán infrastruktúra minőségi fejlesztését, a lakosság mindennapi életkörülményeinek javítását, a helyi közösségfejlesztést tűzik célul. A város fejlesztési tervében Siófok mint integráló város kerül megnevezésre, melynek során arra törekszik, hogy a beköltözők, az évnek csak egy részében itt tartózkodók, valamint a térségben élők számára is *a vonzó Siófok-tudatot erősítse*.

A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet fejlesztési céljai közül az egészségipari fejlesztések („Balatoni egészség és megújulás!”), valamint a mezőgazdaság és helyi termékek („Balatoni termékek az asztalra!”) cél tekintetében a város fejlesztési tervei kifejezetten nem határoznak meg konkrét célokat. Az Üdülőkörzetben Siófok nem sorolható azon települések körébe, amelyek természeti erőforrásokra (termálvíz) támaszkodva ezen célt hatékonyan tudnák megvalósítani. A turizmus fejlesztése körében tartják fontosnak a balatoni üdülési idény kiterjesztését, támogatják azon fejlesztéseket, melyek a nyári üdülési szezonon kívül egész évben wellness szolgáltatásokat kínálnak a turisták számára. A mezőgazdasági termelés tekintetében

ugyancsak vannak az üdülőkörzetben előnyösebb természeti adottságokkal rendelkező települések, amelyek számára a borászat és további helyi termékek előállítása kedvezőbb feltételekkel valósulhat meg.

Megállapíthatjuk, hogy Siófok a tanulmány által vizsgált legfőbb kérdéskör, *a települési környezet védelme, a fenntartható környezet használat tekintetében aktív város*, számos intézkedéssel (különösen a vonalas infrastruktúra-fejlesztés tekintetében) kívánja megvalósítani az egészséges és tiszta Balaton célt. *A Balaton és környezete védelmét hazai és nemzetközi szinten is az átlagosnál magasabb szinten kívánja biztosítani*, miközben gazdasági-társadalmi fennmaradásának alapja vitathatatlanul a gazdaság- és kifejezetten a turizmusfejlesztésen nyugszik.

Széles körű társadalmi bevonás és nyilvánosság biztosítása a településképi kézikönyv és a településképet szabályozó önkormányzati rendelet készítése során, avagy érdemi-e a partnerségi egyeztetés?

Úgy tűnhet, hosszú és feleslegesen bonyolult az írásunk mondanivalóját megjeleníteni hivatott cím. Mi indokolja mégis e megfogalmazást? Valójában a mondat egy törvényi felhatalmazás lényege, egy olyan rendelkezésé, amely a településrendezési feladatok sajátos jogintézménye, a településképi követelmények meghatározása során biztosít alapvető jogokat a helyben lakók számára, illetve állapít meg kötelezettséget a helyi önkormányzat tekintetében.

Rövid tanulmányunk végén – egy eset tapasztalatai összegzésének eredményeképp – várhatóan eljutunk a címben felvetett kérdésre adható válaszhoz is.

Induljunk ki tehát a fentebb megjelenített rendelkezést is tartalmazó településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvényből (a továbbiakban: Tvtv.), amelyet az Országgyűlés 2016. június 13-án fogadott el, és amely alapvetően a településképi védelmének kötelezettségét róta a települési önkormányzatokra. E kötelezettségüknek a törvény rendelkezései alapján a településképi védelmére irányuló helyi szabályok kialakításával és rendeletben rögzítésével tehetnek eleget az önkormányzatok.

A településképről szóló önkormányzati rendelet ugyanakkor meg kell, hogy feleljen a Tvtv. végrehajtására kiadott, a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendeletben rögzített szabályoknak is, amelyre a későbbiekben még többször hivatkozni fogunk. E jogszabálynak amiatt van különös jelentősége, mert a jogalkotó ebben írta elő a partnerségi egyeztetés szabályai szerinti véleményeztetés szükségességét többek között a településképi kézikönyv, illetve a településképi rendelet vonatkozásában.

Az önkormányzat tehát kikötésekkel kapott felhatalmazást a településképi védelmének szabályairól szóló önkormányzati rendelet megalkotására. Ezek között a helybéliek célcsoportját tekintve az első az, hogy mind a kézikönyvet, mind a ren-

* Némédi Erika, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, jogi referens.

deletet egyeztetnie kell a *partnerségi egyeztetés* szerinti érintettekkel. Ebből azon nyomban következik, hogy a partnerségi egyeztetésnek keretei vannak, amelyek meghatározzák az érintettek körét is. Ehhez támpontot maga a kormányrendelet¹ is ad, amikor taxatív felsorolja a véleményeztetésben érintett partnereket.

További feltétele a településképi kézikönyv megalkotásának, illetve a településképi rendelet jóváhagyásának, hogy a véleményezésre az eljárási rendjét *előzetesen* kell kialakítania az önkormányzatnak, majd a helyi jogalkotás folyamatát ezen előre meghatározott rend szerint kell lebonyolítania.

A településképi kézikönyv és a településképet szabályozó önkormányzati rendelet véleményeztetésének jogi háttérét vázoló rövid kitérőnk után lássuk, hogyan működött a gyakorlatban a vizsgált esetben az egyeztetés. Ahhoz, hogy az esettanulmányban szereplő települési önkormányzat elkezdett, félbehagyott, majd újraindított településrendezési eljárásainak szövevényében eligazodhassunk, kissé vissza kell tekintenünk a korábbi önkormányzati döntésekre.

Alsónémedi Önkormányzat képviselő-testülete 2011-ben határozatban döntött a településszerkezeti terv módosításáról. E határozatát a Pest Megyei Kormányhivatal törvényességi jelzésére módosította, mely alapján az önkormányzati eljárás a továbbiakban településrendezési eszközök felülvizsgálataként folytatódott.

A település polgármestere 2012 januárjában *levelében* tájékoztatta a helyi civil szervezetet arról, hogy a település „teljes közigazgatási területére vonatkozóan a településszerkezeti terv, a szabályozási terv és a helyi építési szabályzat felülvizsgálatához az Étv. 9. § (2) bekezdése szerinti eljárást” elindította, és ehhez az *előzetes véleményt kéri*.

A civil szervezet 10 oldalon megfogalmazott, az önkormányzathoz határidőben eljuttatott érdemi véleményében jelezte, hogy a településrendezési eszközök felülvizsgálatához kapcsolódó *környezeti vizsgálatban* is részt kíván venni, és megfogalmazta azt is, hogy a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 98. § (2) bekezdés d) pontjában² biztosított környezeti értékelés véleményezésére vonatkozó joggal is élni kíván. A dokumentum azt a nyilatkozatot is tartalmazta, hogy a civil szervezet a településtervezés további folyamataiban is részt kíván venni, azt véleményezni kívánja.

2013. január 1. napjától léptette hatályba a fentebb már hivatkozott kormányrendelet a partnerségi egyeztetés szabályait. Az esettanulmányban feltárt eljárások

¹ Korm. rendelet 28. § (2) A lakossággal, érdekképviselői, civil és gazdálkodó szervezetekkel, vallási közösségekkel (a továbbiakban: partnerek) történő véleményeztetés a helyi adottságoknak megfelelően, a feladat jellegének figyelembevételével a partnerségi egyeztetés szabályai szerint történik.

² Kvt. 98. § (2) A szervezet joga továbbá, hogy tagsága érdekeit képviselve d) véleményezze – a külön jogszabály rendelkezéseit figyelembe véve – a működési vagy tevékenységi területét érintő, környezeti vizsgálatra kötelezett terv, illetve program tervezetét és környezeti értékelését.

megértéséhez e helyütt fontos felhívni az olvasó figyelmét arra a körülményre, melyet a településképvédelméről szóló helyi önkormányzati rendelet megalkotásához kiadott központi segédlet (továbbiakban: Segédlet) a bevezetőjében rögzít:

A településképi rendelet és a helyi építési szabályzat mellérendelt viszonyban áll egymással. A két rendelet célja, szerkezete és tartalmi felépítése is eltérő, a településképi rendelet mégis keretezi a helyi építési szabályzatot, hiszen egyes tartalmi elemek tekintetében a településképi rendelet „ökölszabályokat” fogalmaz meg a helyi építési szabályzat számára. A helyi építési szabályzatnak ezért összhangban kell állnia a településképi rendelettel.

Az önkormányzat 2013 márciusában elektronikus levélben publikálta a helyi építési szabályzat (továbbiakban: HÉSZ) rendelet tervezetét. A civil szervezet erre szintén elektronikus levélben reagált, ebben kérdésként megfogalmazva azt, hogy az így nyilvánosságra hozott HÉSZ-tervezet egyeztetése mikor kezdődött. Mivel erre a megkeresésre az önkormányzattól választ nem kapott, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 26. § (1) bekezdése alapján formálisan is adatszolgáltatást kért a HÉSZ egyeztetés megkezdésének időpontjáról.

Arra való tekintettel, hogy nem került sor az érintett lakosság tájékoztatására, ennek következtében a településrendezési eszköz egyeztetéséről a helyben lakók lemaradtak, a civilszervezet a kormányhivatal törvényességi eljárását kezdeményezte. Minden bizonnyal ennek volt a hozománya az, hogy 2013 áprilisában a helyi civilszervezet újabb értesítést kapott e-mailben arról, hogy *társadalmi egyeztetésre felkerült az önkormányzat honlapjára „a településrendezési eszközök készítésével, módosításával kapcsolatos partnerségi egyeztetés szabályairól”* szóló rendelettervezet, melynek véleményezési határideje 2013. április 30. volt.

Rövidesen újabb e-mailben érkezett tájékoztatás a civilszervezet elektronikus postafiókjába, ezúttal a település jegyzőjétől arról, hogy „nem sokkal ezelőtt megküldésre került a partnerségi egyeztetés szabályairól szóló *rendelet-tervezet*, mely a településrendezési eszközök folyamatban lévő eljárásához szükséges a 2013. január 1-én életbelépő szabályok miatt. Időközben egyeztetésre került sor, mely kapcsán kiderült, hogy nem kötelező a rendeleti forma, elegendő Szabályzatot alkotni az eljárási szabályokról.” Az értesítésben a jegyző arra is kitért, hogy a testületi anyaggal egyidejűleg később postázzák a véleményezendő dokumentumot, illetve jelezte azt is, hogy az elfogadott szabályzat alapján indul majd a rendezési terv véleményezési eljárása.

Az önkormányzat végül határozattal fogadta el a partnerségi egyeztetés szabályait (ezt később felül is vizsgálta). Természetesen a civil szervezetnek is voltak tisztázandó kérdései a szabályzat kapcsán, tekintettel azonban arra, hogy az nem rendelettervezetként került benyújtásra, társadalmi egyeztetést erről az önkormányzatnak nem kellett folytatni, így ezek a javaslatok nem kerültek a szabályzatba. Szükséges kiemelni ugyanakkor a Szabályzat 1.1. c) pontját, amely alap-

ján az önkormányzat partnerségi egyeztetésben részt vevő partnerként ismeri el *a véleményezési eljárásokba bejelentkezett*, Alsónémediben székhellyel bejegyzett civilszervezetet. Azt is hozzá kell fűznünk, hogy az esettanulmányban szereplő civilszervezet a korábbi eljárásokba bejelentkezett, és az eljárásokban mindvégig jelezte, hogy a további településrendezési eljárásokban is részt kíván venni, véleményét ki kívánja fejteni.

Az önkormányzat a településstervezés tekintetében fordulóponthoz jutott akkor, amikor 2014-ben rendkívüli napirendjére tűzte a HÉSZ-tervezet kapcsán a szakhatóságok által felvetett kérdések válaszainak elfogadását. Ekkor azonban a képviselő-testület úgy határozott, hogy „a HÉSZ módosítását és felülvizsgálati eljárását nem folytatja tovább, a megindult eljárást megszünteti”. (A napirendhez készült előterjesztésben foglaltakkal ellentétben a partnerségi eljárást a testület ekkor nem zárta le.)

A 2014. évi választások utáni első ülések egyikén az új összetételű képviselő-testület jogelődjének határozatát visszavonta, és a 2014. december 11-i ülésén döntött a HÉSZ társadalmi egyeztetésének elindításáról, a lakossági vélemények eljuttatásának határidejét 2015. február 2. napjában megjelölve. Erről a helyi civilszervezet e-mailben is kapott értesítést.

A helyi civilszervezet határidőre (három különböző önkormányzati e-mail címre is) megküldte a véleményét, amelyet az önkormányzat később vissza is igazolt. Egyidejűleg külön megkeresésben, elektronikus úton kérte rendelkezésére bocsátani *a településrendezési eszközöknek az önkormányzat honlapján meghirdetett eljárásához kapcsolódó* környezeti értékelést, kulturális örökségvédelmi hatástanulmányt, biológiai aktivitásérték-számítást, a területfelhasználási módosítások térképi ábrázolását és szöveges magyarázatát tartalmazó dokumentumot.

Két héttel később a civilszervezet elektronikus levélben arról kapott értesítést, hogy képviselői igényre Alsónémedi HÉSZ-tervezetét két külsős – egy általános és egy környezetvédelmi – szakértő is megvizsgálja, és egyeztetést tartanak szükségesnek a lakossággal és a civilszervezetekkel, illetve szükség szerint egy helyszíni bejárást is. A 2015 februárjában tartott megbeszélésen való részvételre a helyi civilszervezet helyben lakót, a nemzeti park igazgatóság munkatársának és egy országos hatáskörű környezetvédelemmel foglalkozó civilszervezet képviselőjét is felkérte, akik a megbeszélésen véleményüket kifejtették. Az erről készült emlékeztető az elhangzott véleményeket rögzítette, amelyek között – a teljesség igénye nélkül – szerepelt az, hogy a tervezetből hiányzik a változtatások indoklása, az előzetes környezetvédelmi vizsgálat; az egyéni érdekekkel átszőtt, hosszú távú közösségi érdekek nem jelennek meg benne; figyelmen kívül hagyja a természeti értékeket; a társadalmi igazságtalanságokat erősítheti, szükséges a besorolások átnézése, a besorolások hatása a tulajdonosok jogosultságaira; az Skv. rendelet szerinti ügymenet szükséges; nincs környezeti értékelés, nincsenek alátámasztó adatok, nincs biztosítva ezek nyilvánossága; nem lehetett követni a HÉSZ megalkotásának folyama-

tát, nem lehet tudni, hogy milyen változtatás miatt került bele; a változtatások hatását senki sem vizsgálta (például birtokközpont), jogszabályi és eljárási problémák voltak. A dokumentum azt is rögzítette, hogy a tervezetet a jelenlévők a jelenlegi formájában nem tudják elfogadni, illetve *annak társadalmasítása, a nyilvánosság bevonása, a tájékoztatás nem volt megfelelő.*

2015. március 10-én az elhíresült Questor-ügy kapcsán az önkormányzat közleményben számolt be arról, hogy a település 1 017 849 259 Ft vásárlási névértékű megtakarítását kezelő a Hungária Zrt. tevékenységét felfüggesztették. A HÉSZ-egyeztetés háttérbe került. Ugyanakkor – mivel a környezeti értékelés és a tervet alátámasztó dokumentumok megküldése elmaradt – a civilszervezet képviselője Nemzeti Adatvédelmi és Információs Hatóság (továbbiakban: NAIH) segítségét kérte. A NAIH elnöke megkereste a település jegyzőjét, akitől tájékoztatást kért. A jegyző adatszolgáltatása alapján tájékoztatta a NAIH elnöke a helyi civilszervezetet arról, hogy azt a megkeresést, amelyben a helyi civilszervezet a településrendezési eszközöknek az önkormányzat honlapján meghirdetett eljárásához kapcsolódó környezeti értékelést, kulturális örökségvédelmi hatástanulmányt, biológiai aktivitásérték számítást, a területfelhasználási módosítások térképi ábrázolását és szöveges magyarázatát tartalmazó dokumentumot kérte megküldeni, a jegyző nem értékelte közérdekű adatigénylésnek. Arról tájékoztatta továbbá a hatóságot, hogy *környezeti értékelés* „nem áll rendelkezésre”, a „jelenlegi tervezési folyamat során újabb *kulturális örökségvédelmi hatástanulmány* „nem készült”, *biológiai aktivitásérték számítás* a 2013. évben lefolytatott véleményezési eljárás keretében készült el, de „a tervek módosulása miatt a számítások aktualitása nem garantálható”, a területfelhasználási *módosítások* térképi ábrázolását és szöveges magyarázatát illetően azt fejtette ki, hogy a területfelhasználási *módok* térképi ábrázolására a településszerkezeti terv hivatott, melyet honlapon közzétettek, ehhez szöveges magyarázat a jelmagyarázaton kívül nem tartozik. A jegyző azt is megemlítette, hogy a környezetvédelmi szakértő által írt szakvéleményt, illetve a kérdéseikre adott választ megküldték a helyi civilszervezetnek.

2015 áprilisában valóban e-mailben bocsátotta az önkormányzat a helyi civilszervezet rendelkezésére Alsónémedi HÉSZ-tervezetének „környezetvédelmi felülvizsgálatát”, valamint a helyi civilszervezet – véleményében feltett kérdésekre megfogalmazott – választ, melynek sem az írója, sem keletkezésének dátuma nem ismert. A helyi civilszervezet szövegszerűen megfogalmazott, a HÉSZ-tervezet helyi környezeti problémát érintő felvetéseire azonban ebben a dokumentumban sem volt reagálás, és nem csatolták – mivel nem volt – a környezeti értékelést.

A NAIH válasza szerint az önkormányzat jegyzője a településrendezési eszközök felülvizsgálatával kapcsolatosan arról adott felvilágosítást, hogy ez az eljárás folyamatban van, a különböző megalapozó dokumentumok elkészítését megelőző egyeztető tárgyalásokba a helyi civilszervezeteket, köztük *az egyesületet is bevon-*

ják, és a jövőben biztosítottak látják a rendelkezésre álló információkhoz való hozzáférést.

Következő e-mailjében az önkormányzat mégis csupán azt jelezte a helyi civil-szervezetnek, hogy a „*HÉSZ környezeti szempontú vizsgálata*” során elkészült, és a szakértői jelentés megbeszélésére újabb találkozót kértek. A korábban már megküldött dokumentumokat újból eljuttatták, de sem a *településrendezési eszközöknek az önkormányzat honlapján meghirdetett eljárásához kapcsolódó* környezeti értékelést, sem a kulturális örökségvédelmi hatástanulmányt, ugyanúgy, mint a biológiai aktivitásérték-számítást, vagy a területfelhasználási módosítások térképi ábrázolását és szöveges magyarázatát tartalmazó dokumentumot nem küldték meg.

A legutolsó – az önkormányzat által informálisnak nevezett – egyeztetésen a helyi civilszervezet azt az álláspontot képviselte, hogy *az önkormányzat folytassa le jogszerűen a környezeti értékelés eljárását, és azt követően indítsa el újra a településtervezési eljárást*, a környezeti értékelés nyilvános véleményezési eljárása hiányában *ugyanis jogszerűen nem fogadhatók el a településrendezési eszközök.*

A polgármester a településfejlesztési bizottságnak javasolta a HÉSZ-felülvizsgálat leállítását, és *új eljárás indítását környezeti értékeléssel együtt.* Ennek szellemében a képviselő-testület 2015-ben úgy döntött, hogy elkészíteti a környezeti értékelést.³ Erről a döntésről az Alsónémedi Hirmondó oldalán a képviselő-testület döntéseiről szóló beszámolóban volt tájékoztatás,⁴ a *környezeti értékelés társadalmiasításáról* ugyanakkor nem tettek közzé felhívást,⁵ ebbe a lakosságot az önkormányzat a vonatkozó rendelet szabályai szerint sem akkor, sem azóta nem vonta be.

Fontos itt félbeszakítani egy gondolat erejéig a partnerségi egyeztetés idővonalának feltárását, és az élhető lakókörnyezet, az örökölt természeti táj, a védett épített és természeti értékek, a megélhetést is biztosító környezeti elemek, úgy mint talaj, víz, levegő, illetve a környezet minősége szemszögéből megvizsgálni a környezeti értékelés jelentőségét. Ki kell emelnünk ennek a dokumentumnak, mint a településrendezési eszköz egyik alapidokumentumának a fontosságát, egyrészt azért, mert ami abban szerepel, közvetlen hatást gyakorol a helyben lakók életminőségére, egészségére, megélhetésére, de arra is, hogy mit lesz képes a közösség megőrizni és átörökíteni a következő nemzedékre. Másrészt pedig rögzíti azokat a standardokat, amelyek a környezet értékei tekintetében a jövőt tekintve kiindulási pontot biztosítanak.

Ki kell térnünk arra is, hogy jogszabály kógens rendelkezése alapján a településrendezési eszközök megalkotásának, módosításának eljárásához fűződő *környezeti*

³ http://www.alsonemedi.hu/files/statics/testuleti_meghivok_es_anyagok/2015_/2015_08_26_/hesz_kornyezeti_ertekeles.pdf (2018. 03. 12.).

⁴ http://www.alsonemedi.hu/files/statics/hirmondo/2015/ujsgag_24oldal_vegleges_hird_nelk.pdf (2018. 03. 12.).

⁵ <http://www.alsonemedi.hu/hirek/archives/> (2018. 03. 12.).

értékeléssel kapcsolatos információkat nyilvánosságra kell hozni. Ha a kidolgozónak van honlapja, a tájékoztatást azon is nyilvánosságra kell hozni. Márpedig a vizsgált esetben a település önkormányzat rendelkezik hivatalos honlappal, amelyen a *Társadalmi egyeztetésre bocsátott rendeletek* között csak a *HÉSZ rendlettervezetének* a véleményezésére vonatkozó tájékoztatások, a rendelet tervezete, valamint a településszerkezeti terv és a szabályozási tervek is szerepelnek. Mindezek ellenére a testületi ülésekről szóló beszámoló részben közzétett egyszemélyes közleményen kívül az önkormányzat sem a helyi lapban, sem a honlapján nem tartotta szükségesnek közzétenni a környezeti értékelés jogszabály szerinti tematikáját, ütemezését, a környezet védelméért felelős szervekkel való esetleges további konzultációkra vonatkozó javaslatait, és *nem jelent meg felhívás sem a környezeti értékelésben való lakossági részvételre, amint a nyilvánosság tájékoztatásának, észrevételei kérésének tervezett módjára vonatkozóan sem.*

De térjünk vissza a településtervezés folyamatához. 2016 szeptemberében járnak, amikor – Tktv. 2016. június 13-i jóváhagyását követően – az önkormányzat képviselő-testülete úgy döntött, hogy a település új Településszerkezeti Tervének (TSZT) és Helyi Építési Szabályzatának (HÉSZ) és Szabályozási Tervének jóváhagyása megbontva, a TSZT és ahhoz kapcsolódóan a környezeti vizsgálat partnerségi egyeztetése és államigazgatási jóváhagyó eljárása folytatódjon. A HÉSZ munkarészeinek átdolgozása pedig a hatályos követelmények szerint kezdődjön meg. Ugyanezen az ülésen a testület úgy határozott, hogy a település *településképi rendeletének előkészítését el kell indítani*, és annak szakmai megalapozására vonatkozó településképi arculati kézikönyvet el kell készíteni.

Mindazonáltal ezen az ülésen a képviselők a (HÉSZ) pontosító módosításának véleményezéséről is határoztak, és a testület elfogadta a HÉSZ-módosítás véleményezése során érkezett véleményekre adott tervezői válaszokat, és a mellékletben leírtaknak megfelelően egyetértett a HÉSZ-módosítás véglegesítésével, egyidejűleg felhatalmazta a polgármestert, hogy *a HÉSZ-módosítás végső szakmai véleményezési szakaszának lezárását követően terjessze a rendlettervezetet a képviselő-testület elé.* Ezt követően elfogadták az önkormányzati rendeletet, amellyel a település szabályozási tervéről és helyi építési szabályzatáról szóló önkormányzati rendelet módosították.

2017-ben a tervek közbeszerzéseivel összefüggő döntések születtek, mígnem egy önkormányzati képviselő az önkormányzat 2017. április 19-i ülésén érdeklődött a HÉSZ-szel kapcsolatban. Elmondta, hogy egy-két dolgot nem lát tisztán, és azt tette fel kérdésként, hogy milyen fázisban van jelenleg a HÉSZ elfogadása. Jelezte, hogy szeretné, ha a képviselő-testület a szerkezeti tervet (településszerkezeti terv, az önkormányzati dokumentációban általában TSZT-ként szerepel) megkapná. Egy másik képviselő csatlakozott a felvetéshez, és kérte a tervet a bizottság, illetve a testület elé behozni, mert *„az új testület nem nagyon látta ezeket a terveket”.* A polgármester válasza szerint látták, mert 4-6 hétre *„ki volt téve”*, illetve

azt is hozzáfűzte – az időpont megjelölése nélkül –, hogy *három napon eljöhetnek megnézni, a tervezők is megjelentek, a honlapra is felkerült, illetve megkapta mindenki*. A képviselő – aki a korábbi képviselő-testületnek is tagja volt – ragaszkodott álláspontjához, mely szerint, amit kitétek, *azt az előző képviselő-testület látta*. Arra a képviselői kérdésre, hogy a szerkezeti terven miként lehet módosítani, a polgármester úgy válaszolt, lehet változtatni a terven, de ha mindig módosítják, akkor sosem lesz kész.

Érdeemes arra is figyelmet fordítani, hogy a szabályzattal, illetve a szerkezeti tervvel kapcsolatos képviselői kérdéseket ezen a testületi ülésen mi indukálta. A fő kérdés, hogy a település déli területén van-e olyan rész, amely az előző HÉSZ-ben nem volt benne iparterületként, de most az lesz. A polgármesteri válasz szerint egy ilyen terület van benne, amit a képviselő-testület jóváhagyott. (A terület nem beazonosítható, mert egyéb adat arról nem hangzik el az ülésen, s mivel szóbeli előterjesztés történt, ennek írásban sincs nyoma a testületi ülésről készült jegyzőkönyv mellékletében.) Az azonban egyértelműen kitűnik a jegyzőkönyvből, hogy magán-érdek-közérdek konfliktusa váltotta ki a képviselői vitát. Azt viszont nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy kétséget kizáróan a település déli része az értékesebb természeti szempontból, mind az ex lege lápok számát, mind a helyi védelem alá vont természeti területek nagyságát illetően. Amellett sem lehet szó nélkül elmenni, hogy ezen a területészen vannak a település legjobb minőségű szántói. És e helyütt kell megemlítenünk azt is, hogy az önkormányzat egy későbbi ülésén úgy döntött, hogy a helyi védelemmel érintett, szintén a település természeti szempontból értékes déli részén fekvő ingatlan igénybevételel történő napelempark létesítése nem ellentétes az ingatlanra vonatkozó kezelési tervben foglaltakkal. Zárójelben jegyezzük meg, hogy a tervezett napelempark létesítésére vonatkozó döntés előtt a lakossági egyeztetés szintén elmaradt. A terület a hatályos HÉSZ és településszerkezeti terv szerint ex lege láp melletti szántó.

A képviselői vita magán viseli annak a hiányosságnak a lenyomatát, amelyet a jól artikulált, jog mentén eljárva lefolytatott lakossági egyeztetés és főként az elmaradt környezeti értékelés okoz. Nem a pro forma dokumentáció, hanem annak a társadalmi folyamatnak a végigvitele hiányzik, amely kikristályosítja azokat az elemeket, amelyek a helyben lakók számára (bármilyen) környezeti értéket képviselnek, azokat számszerűsíteni, illetve dokumentálni, annak alapján pedig közösségi érdekként – akár magán-, akár gazdasági érdekekkel szemben – védeni lehet.

Röviden összegezve tehát, nem hogy a partnerek (helyben lakók, a környezetvédelemmel évek óta tevékenyen és eredményesen foglalkozó helyi civilszervezet), de maguk az önkormányzati képviselők sincsenek tisztában azzal, hogy a településen pillanatnyilag hogy áll, pontosabban hogyan folyik a településrendezési eszközök tervezése.

Az önkormányzati testület 2017. évi üléseinek napirendjein csak a településrendezési eszközök (TAK-, TKR- és HÉSZ-módosítás) készítőjének, majd a település-

arculati kézikönyv tervezőjének kiválasztását, később pedig a főépítési beszámoló szerepelt. Az önkormányzat a 2017. októberi ülésén számos olyan határozatot hozott, amely a település ingatlanait érinti, valamint *döntött a TSZT jóváhagyásáról*, és arról, hogy *a Településszerkezeti Tervhez tartozó szöveges háttéranyaghoz készüljön aktualizáló lista az eredeti állapot óta történt változások rögzítése céljából*, a TSZT jóváhagyásáról szóló döntés meghozatalához. Emellett az ülésen ingatlan TSZT-ben gazdasági ipari övezetkénti besorolásáról, a területfelhasználási egységek határainak megállapításáról, továbbá arról is döntöttek, hogy a polgármester a településszerkezeti terv vonatkozásában kezdeményezze a végső szakmai véleményezési szakasz lefolytatását az állami főépítészhez benyújtott dokumentációval. Mindezekről a nyilvánosság, a helyben lakók maximum utólag, az önkormányzati lap egysoros beszámolójából értesülnek. A helyben lakókat körülvevő környezet minőségét évtizedekre meghatározó döntésekről, a tervek részleteiről – a testületi ülések honlapon szereplő előterjesztésein kívül – az érintettek tudomást nem szerezhhetnek, sem a partnerségi egyeztetés szabályainak keretein belül, sem azon kívül (informálisan).

Az esettanulmányban szereplő településrendezési eljárásokhoz kapcsolódóan a hatályos jogszabályok szerint minimálisan három szinten szükséges a helybéliekkel – lakossággal, civilszervezetekkel – egyeztetést folytatni:

- a településrendezési eszközök tervezése,
- ehhez kapcsolódóan a környezeti értékelés, illetőleg
- a településképi szabályok kialakítása során.

És nem szabad elfelejteni, hogy a partnerségi egyeztetés szabályairól szintén szükséges egyeztetni, amelyről a későbbiekben részletesebben is szót fogunk ejteni.

Ezek után térhetünk rá az együttműködés minőségi elemeinek értékelésére. Kezdjük a végéről: hogyan egyeztetett az önkormányzat a *településképi szabályok megalkotásakor*.

Amint fentebb már többször említésre került, az önkormányzat korábban rendszeresen e-mailen küldött meg véleményezést, dokumentumot, felhívást a helyi civilszervezetnek, az pedig az önkormányzati felhívásokra elektronikus levélben jelentkezett, illetve e-mailen tartott kapcsolatot az önkormányzattal.

A kormányrendelet⁶ alapján az új kézikönyv és településképi rendelet készítése során a polgármester a kézikönyv és településképi rendelet elkészítésének, módosításának *megkezdéséről* a társadalmi bevonás keretében a 29/A. § (1) bekezdése és a 29/A. § (4) bekezdés *a)* pontja szerint tájékoztatja a partnereket.

2017 októberében felhívás jelent meg az önkormányzat honlapján, amelyben jelezték, hogy az önkormányzat a készülő Településképi Arculati Kézikönyv és településképi rendelet előzetes ismertetéséről, *az önkormányzat településfejlesztési,*

⁶ Korm. rendelet 43/A. § (2) bekezdése.

településrendezési és településképi feladataival összefüggő partnerségi egyeztetések szabályairól szóló önkormányzati rendeletnek megfelelően lakossági fórumot tart. A felhívásban a polgármester arra kérte a nyilvánosságot, hogy *írásban vagy a fórum keretében szóban* foglalják össze véleményüket arról, hogy mit tartanak a település különböző területein a településképből védendő értéknek, milyennek gondolják a település megjelenését a jövőben, és küldjék meg javaslataikat a település különböző területeit érintő arculati fejlesztésről. Ez nem tipikusan olyan feladat, amelyet 8 nap alatt „össze lehet dobni”. Meg kell jegyeznünk, hogy a HÉSZ-szel kapcsolatos korábbi véleményének kialakításánál a helyi civilszervezet több alkalommal, több helyen szervezett kiscsoportos beszélgetéseket, a vélemények kikristályosítása érdekében, amelyeket ezt követően csatornázott be az önkormányzathoz. Ezt a munkát az önkormányzat által meghatározott 8 nap alatt elvégezni képtelenség. Ennek ellenére a lakossági fórumon a helyi civilszervezet képviselője bejelentette, hogy ebben az eljárásban részt kívánnak venni. Azt is tisztázták ekkor, hogy az önkormányzat előtt ismert az egyesület e-mail címe, amelyen keresztül a kapcsolatot tartják.

2017. december 8. napján végül a civilszervezet telefonon vette fel a kapcsolatot a felhívásban megjelölt önkormányzati kapcsolattartóval, mivel nem kaptak tervet, dokumentációt a lakossági fórumot követően. Az önkormányzat ügyintézője telefonon szó szerint azt közölte, hogy a tapasztalatok szerint valóban nem küldtek az egyesület e-mail címére „külön” értesítést, erre nem is kötelezi az önkormányzatot semmi, tekintve azt, hogy az önkormányzat honlapján közzétették a második lakossági fórum időpontját és egyébként is a partnerségi szabályzat közben módosult, annak megfelelően jártak el, senkit nem értesítettek „külön”.

Az önkormányzat honlapján 2017. október 26-án jelent meg a meghívó az újabb lakossági fórumra. Eszerint a korábbi lakossági fórumon elhangzottak, valamint az azt követő 8 napon belül beérkezett javaslatok alapján összeállításra és közzétételre került elkészült munkaközi anyag partnerségi egyeztetése érdekében ismételt lakossági fórumot tartanak 2017. november 9-én. A meghívó szerint erre szintén 8 napon belül lehetett szóban, írásban papír alapon vagy e-mailben véleményt alkotni.

Tekintettel arra, hogy a helyi civilszervezet az önkormányzat bejelentkezésre adott válaszát várta az első lakossági fórumon egyeztetettek szerint, e-mailben, az önkormányzat honlapját nem ellenőrizte, véleményét nem küldte meg, ezzel automatikusan kizárta magát és a közösséget a további eljárásból. Mindehhez az is hozzátartozik, hogy a helyi civilszervezet két nappal a második lakossági fórum előtt *e-mailben* kapott a fórumról értesítést az önkormányzattól, ennek ellenére a településképi egyeztetés eljárásába való bejelentkezését követően semmilyen interakció nem történt.

A jogszerű egyeztetés, a lakossági vélemények érdemi megismerésének gátjává vált az ellentmondásos önkormányzati kommunikáció. Laikus ember számára

kiszámíthatatlan az, ahogyan az önkormányzat eljárásai során kezeli a kapcsolat-tartást, és használja ki az egyeztetés szabályainak jogi réseit.

Az önkormányzat az első lakossági fórumon slideshow-ban mutatta be azt, amit a településképről az előkészítésben részt vevő közreműködő tervezők addig össze-gyűjtöttek, azt azonban előzetesen nem bocsátotta a helyi lakosság rendelkezésére. A lakossági fórumon előzetes koncepció és felkészülés hiányában, a levetített – a településen élők identitását, értékeit csak nyomokban tükröző – prezentáció alapján várták a megjelentektől (két civil személy, akik közül az egyik az esettanulmány-nban szereplő civilszervezet képviselője volt) a véleményeket.

Kiemelendő eleme az eljárásnak, hogy a lakossági fórumon az önkormányzat jelen lévő dolgozói (polgármester, ügyintéző) látszólag tudomásul vették, hogy a helyi civilszervezet véleményezni szeretné a településképi szabályozást, továbbá a jelenlévők számára az elmúlt 8 év elektronikus levelezése alapján. Az is nyilván-való volt, hogy e-mailen kommunikálnak, a fórumon ez a kérdést tisztázottnak tünt, az értesítés a levetített dokumentáció megküldésével (amely akkor még a honlapon nem szerepelt) ennek ellenére elmaradt. A lakossági fórumokról készült esetleges emlékeztetők nyilvánosan nem fellelhetők.

Fontos, hogy a kézikönyv készítésének folyamatát széles körű helyi támogatás öveze.⁷ A kézikönyv hosszú távon jelentősen befolyásolja a település életét, ezért készítésébe be kell vonni a lakosságot, a helyi civilszervezeteket, lokálpatriótákat, hogy érdemi módon beleszólhassanak a lakóhelyük jövőjébe, alakításába – rögzíti az önkormányzatok számára készített központi útmutató.

Fentiek alapján egy lényeges momentumot szükséges kiemelni. Azon az első lakossági fórumon, ahol a helyi civilszervezet képviselője részt vett, rajta kívül egyetlen másik helybéli volt jelen. Nem tudta tehát az önkormányzat mozgósítani azt a belső erőt, amely a falu lakosságában mint közösségben rejlik.

Ugyanakkor világossá kell tenni azt is, hogy az eljárást lebonyolító önkormány-zat számára felesleges teher a helyben lakóknak azon közösségi magja, amelyet partnerként kellene bevonni az eljárásaiba. A másik oldalon viszont a helyiek ma-roknyi csoportja képviselné a helyi értékeket, és szeretne befolyással lenni a falu képének alakulására, az információk áramlásának korlátozásával azonban részvé-telük az eljárásban sikerrel meghiúsítható.

A fentiek alapján az önkormányzat eljárása *látszólag* jogszerű. Joggal való visz-szaélésként értékelhető viszont abból a szempontból, hogy a *fegyverek egyenlősége* elvén nem osztotta meg a releváns információkat a közhatalmon kívüli helyi sze-replőkkel. Ezt közvetíti az önkormányzati kapcsolattartó telefonos válasza is: már megváltoztak a partnerségi egyeztetés szabályai, azt a partner nem követte figye-lemmel, önkormányzati felelősség kérdése fel sem merülhet, a partner hibájából hiúsult meg a részvétele a partnerségi egyeztetés folyamatában.

⁷ http://www.kormany.hu/download/1/24/f0000/170124_TAK_Utmutato_friss.pdf (2018. 03. 12.).

Csakhogy a fegyverek egyenlőségének elve megköveteli azt is, hogy amennyiben a közhatalom információval adott kérdésben már az adott pillanatban rendelkezik (például a megváltozott szabályok már a civilszervezet lakossági fórumon bejelentett véleményezési szándékának jelzésekor), akkor arra proaktívan hívja fel a partner figyelmét. A vizsgált esetben nem ez történt.

Végül az esettanulmányban szereplő önkormányzat által lebonyolított egyeztetési eljárás alapvető hiányossága, hogy elmaradt annak vizsgálata, mely szervezet minősül az önkormányzat partnerségi rendelete alapján *érintett partnernek*.

Az Ör.⁸ 3. § *d*) pontjában úgy rendelkezik, hogy „*a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 98. § (2) bekezdés c) pontja alapján⁹ a településrendezési eszközök véleményezési eljárásába – a partnerségi egyeztetés megkezdése előtt legalább 30 nappal korábban – a polgármesternél írásban bejelentkező egyéb szervezet*”.

Ennek vizsgálatát is elmulasztotta az önkormányzat. A helyi civilszervezet ugyanis a településrendezési eszközök véleményezési eljárásába korábban már bejelentkezett. Ezt több alkalommal meg is erősítette. Az eljárásokban szóban, írásban, e-mailen a véleményét érdemben kifejtette. Az is kétséget kizáró tény, hogy a helyi civilszervezet az elmúlt években szintén érdemben véleményezett minden, helyi környezetre ható önkormányzati koncepciót és tervet. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy volt egy másik, országos civilszervezet, amely ugyancsak bejelentkezett a településrendezési eszközök véleményezési eljárásába a településen, és ugyanúgy kifejtette a tervezetekkel kapcsolatos álláspontját.

A leglényegesebb azonban az, hogy a helyi civilszervezet a HÉSZ korábbi tervezési szakaszában több, – *a helyi településképi rendelet nyilvánosságra hozott tervezetében is megjelenő* – településképpel kapcsolatos tervezett rendelkezést is bírált. Ezek a vitatott rendelkezések úgy kerültek be a településképi szabályozásba, hogy az eljárást bonyolító önkormányzat figyelmen kívül hagyta az azokkal kapcsolatosan írásban megfogalmazott aggályokat, illetőleg nem adott alternatívát.

⁸ <http://www.njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh6eg1ed6dr3eo4dt7ee8em1cj0by5cb6ca7cd0by7bx4c> (2018. 03. 12.).

⁹ Kvt. 98. § (1) A környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott politikai pártnak és érdekképviselőnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.

^(2) c) A szervezet joga továbbá, hogy tagsága érdekeit képviselve véleményezze a környezettel kapcsolatos állami és önkormányzati jogszabályok tervezeteit.

Fentiekből csupán egyetlen következtetést lehet levonni: az önkormányzat tudatosan lehetetlenítette el azt, hogy a helyi civilszervezet véleményezhesse azokat a településképet érintő tervezett önkormányzati intézkedéseket, amelyekhez a korábbi HÉSZ-tervezetben már elmarasztaló kritikát fűzött.

Ezen a ponton el kell vetnünk azt a feltételezést, hogy az önkormányzat eljárása látszólag jogszerű volt, és számolni kell azzal a lehetőséggel, hogy a településképi szabályok kialakítása során követett eljárásával az önkormányzat tudatosan kerülte meg a szabályokat.

Mi támasztja alá ezt a megállapítást?

A partnerségi egyeztetés szabályait lefektető kormányrendelet előírásai szerint az önkormányzatnak az egyeztetési eljárást *megelőzően* kell döntenie a partnerségi egyeztetés szabályairól. Ezeket 2016 óta önkormányzati rendeletben kell rögzítenie.

Az önkormányzat a *településrendezési eszközök* éveken keresztül húzódó eljárásában a helyi társadalmi egyeztetés jog szerinti lefolytatásának alapvető követelményét megkerülve, több, olyan, a település központjának képeére visszafordíthatatlan hatással bíró, illetőleg a település külterületén fekvő természeti értékek, az örökölt táj jelenlegi formájának végleges megváltozását eredményező döntést hozott, amelyeket a lakossággal, köztük a helyi civilszervezet közösségének tagjaival *elmulasztott érdemben, igazolható módon egyeztetni*. Ez a legsúlyosabb következménye a megfelelő nyilvánosság biztosítása nélkül hozott önkormányzati döntéseknek.

A környezeti értékelés kifejezetten olyan eljárás, amelynek hiányát a helyi civilszervezet azokon a fórumokon, ahol az önkormányzat számára lehetőséget biztosít, visszatérően felvetette, a helyiek és a civilszervezet környezeti értékelésbe való bevonását kezdeményezte. Erre alapot az az évtizedes munka adott, amelyet a helyi civilszervezet a helybéli táj, természeti élőhelyek védetté tétele terén már megvalósított. Jogi alapot pedig a Kvt. teremt, amely 43. (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *a környezeti vizsgálat kiterjed a környezeti értékelés készítésére, és az érintett nyilvánosságtól észrevétel kérésére, ezek eredményeinek a terv kidolgozása során történő figyelembevételére, a terv elfogadásáról való tájékoztatásra, amiért a terv kidolgozója, illetve program elfogadója felelős*.

A rendelkezés részleteit az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (továbbiakban: 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet) 8. § (2) bekezdése bontja ki, mely szerint a környezeti értékelésnek azt az információt kell tartalmaznia, ami a Kvt. 43. § (7) bekezdésében foglaltak, valamint a 7. § (4) bekezdés szerinti tematika kielégítéséhez és a döntéshozatalhoz a jelenlegi ismeretek és vizsgálati módszerek, a terv, illetve program tartalmának és részletezettségének, a döntéshozatali folyamatban elfoglalt helyének figyelembevételével megkívánható, *tekintettel a nyilvánosság észrevételeire is*. A környezeti értékelés kidolgozásához felhasználható minden rendelkezésre álló, az adott terv, illetve program környezeti hatásaira vonatkozó korábbi vagy folyamatban lévő ter-

vezési, illetve programalkotási munkákból származó, valamint más uniós jogi aktus végrehajtása során keletkezett információ is.

A környezeti értékelésnek és a terv, illetve program tervezetének Kvt. 43. § (6) bekezdés *a)* pontja szerinti véleményezéséhez a kidolgozó a 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet 8. § (3) bekezdése szerint eljárva *nyilvánosságra hozza* a terv, illetve program célját, azt, hogy a terv, illetve program környezeti értékelést is tartalmazó egyeztetési dokumentációja hol és mikor tekinthető meg, illetve hogy arra milyen módon és időpontig lehet észrevételeket tenni. *Gondoskodik továbbá a terv, illetve program szempontjából releváns és rendelkezésre álló környezeti információk nyilvánosságra hozataláról, ideértve azok megismerhetőségét is.*

A 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet 8. § (3a) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a vélemények és az észrevételek megadására a véleménykérés kézhezvétele vagy nyilvánosságra hozatala időpontjától számítva *legalább 30 napos határidőt kell biztosítani.* A kidolgozó az általa megadott határidőre beérkezett véleményeket és észrevételeket veszi figyelembe.

A Korm. rendelet 8. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a nyilvánosságra hozatal, ha a terv, illetve program kidolgozását előíró jogszabály vagy határozat erről nem rendelkezik, *legalább egy országos napi- vagy helyi lapban való tájékoztatással történik. Ha a kidolgozónak van honlapja, a tájékoztatást azon is nyilvánosságra kell hozni.* Az érintett nyilvánosság észrevételeinek kikéréséhez a nyilvánosságra hozatalon kívül más tájékoztatási mód is alkalmazható.

E helyütt érdemes emlékeztetni a jegyző NAIH elnökének adott válaszára, mely szerint környezeti értékelés nem állt rendelkezésre. Arra azonban, hogy az önkormányzat a *környezeti értékelés* jogszabály szerinti tematikáját nyilvánosan közzétette volna, illetve hogy az eljárásba bejelentkezett, környezeti eljárás lefolytatását hiányoló, a munkarész elkészítését szorgalmazó civilszervezeteket értesítette volna, nem került sor.

Szintén elmaradt a településrendezési eszközök tervezése során a *kulturális örökségvédelmi hatástanulmány* elkészítése. Az ebben való részvételre helyben lakók, köztük az esettanulmányban szereplő helyicivil szervezet különösen azért formálhatott volna igényt, mert 5 éven keresztül végezte a kutatásokat ezen a területen, és szervezte meg és finanszírozta évente a tematikus hagyományörző akadályversenyt a település általános iskolájának felső tagozatos diákjai számára, amelyen idős helybéliek mutatták be a hagyományos mesterségeiket, életmódjukat a jövő nemzedéket helyben képviselő fiataloknak.

Ezzel összefüggésben hivatkoznunk kell a fentebb már említett központi segédletben megjelent útmutatásra is. Eszerint ugyanis a „*településképi rendelet helyi védelmet meghatározó előírása értékvizsgálat alapján készül. A helyi védelem kizárólag az értékvizsgálatban szereplő helyi építészeti örökségre terjedhet ki.*” A segédlet világos iránymutatást tartalmaz arra vonatkozóan is, hogy mi minősül értékvizsgálatnak:

- a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló kormányrendelet szerinti örökségvédelmi hatástanulmány települési értékleltára (tehát nem speciális örökségvédelmi hatástanulmány) *vagy*
- a településrendezési eszköz megalapozó vizsgálatának az épített környezet, illetve a táji és természeti környezet értékeire vonatkozó vizsgálata.

Az értékvizsgálathoz felhasználható a helyi védelem alá helyezéshez korábban készült értékvizsgálat. Ha nem áll rendelkezésre értékvizsgálat, vagy az nem tartalmazza a helyi építészeti örökség települési értékleltárát, a helyi védelmet meghatározó előírások megalapozására *azt el kell készíteni*.

Az dokumentált tény, hogy az önkormányzat kulturális örökségvédelmi hatástanulmánnyal nem rendelkezett. Az kérdéses, hogy az önkormányzat a helyi építészeti örökség települési értékleltárát milyen eljárásban készítette el, de az szintén tény, hogy ebbe a tevékenységbe a nyilvánosság útján a település lakosságának széles körét nem vonta be. A helyi közösség (és benne egy helyi civilszervezet) joggal formál igényt arra, hogy a települési értékek megőrzéséről, a helyi települési értékek meghatározásáról véleményt formálhasson.

A településrendezési eszközök felülvizsgálata során a *biológiai aktivitásértékszámítás* különösen azért elengedhetetlen, mert végbementek olyan változások a település zöldfelületét érintően, amely legközvetlenebb hatásviselői a falu lakói. Ezzel összefüggésben korábban a legégetőbb problémaként vetette fel a helyi civilszervezet az erdőborítottsággal kapcsolatos negatív hatásokat, az azokkal kapcsolatos aggályait, és az önkormányzati intézkedések hiányát. Emellett is számos településrendezési eszközt, illetve szűkebb értelemben vett településképi szabályt érintő javaslat és probléma merült fel, amelyek tekintetében nem látszott fogadókészség az önkormányzat irányából a lakossági igények, javaslatok megismerésére.

Végül, de nem utolsósorban legnagyobb hordereje az esettanulmányban már említett *területfelhasználási módosítások* térképi ábrázolásának és szöveges magyarázatának van, amely nyilvánosan nem fellelhető. Ez az a munkaanyag, amelyet – a testületi jegyzőkönyv fentebb hivatkozott tanúsága szerint – maguk az önkormányzati képviselők is bekértek korábban a testületi ülésre. Ha az önkormányzati képviselők kérdéseikre időközben választ is kaptak, a lakosság nem.

A helyi polgár megközelítéséből arra a kérdésre nehéz választ adni, hogy az önkormányzat jelenleg a településrendezés pontosan melyik eljárásának melyik szakaszában jár, tekintettel arra a többszörös módosításra, ami az eljárás folyamatában történt. Az egyértelmű csupán, hogy a településképi tekintetében az arculati kézikönyv elkészült, és a kérdéskört szabályozó rendeletet elfogadták. Azt is leszögezhetjük, hogy a lakossági vélemények ezekbe a szabályokba elenyésző mértékben épülhettek bele.

Mindezeknek a problémáknak a gyökere – a jogszabályok, álláspontunk szerint kógens rendelkezéseinek megsértése mellett – *a partnerségi egyeztetés elkerülése*.

Ennek eszköze: a tájékoztatások korlátos megjelentetése, a szűkre szabott határidő, és ezek eredője, *a teljes körű nyilvánosság biztosítása és lakossági véleményeztetés hiányában elfogadott partnerségi egyeztetés szabályozásáról szóló önkormányzati rendelet*.

Azt az eddigiéket során már többször leszögeztük, hogy a kormányrendeletben felsorolt tervek elfogadásánál az egyeztetés, véleményezés nem mellőzhető. Ennek körét és módját is a jogszabály világosan megszabja.

De mi a helyzet a partnerség szabályait megállapító rendelettel? Vizsgáljuk most meg azt, hogyan működött a *partnerség* a partnerségi egyeztetés szabályainak kialakításánál az esettanulmányban vizsgált eljárás során.

A kormányrendelet 29. §-ában¹⁰ úgy fogalmaz, az önkormányzat *a teljes körű nyilvánosság biztosításával dönt* a partnerségi egyeztetés szabályairól. A rendelkezés a normavilágosság minden követelményének megfelel. Ennél egyértelműbben szabályt megfogalmazni nem lehet.

A teljes körű nyilvánosság szélesebb, mint az „érintett nyilvánosság”. Az Aarhusi Egyezmény¹¹ (továbbiakban: Egyezmény) ezt a fogalmat a következőképpen definiálja: a nyilvánosság azon részét, amelyet *a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik*; jelen meghatározásban a környezet védelmét elősegítő és a nemzeti jogban foglalt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezeteket érintett szervezeteknek kell tekinteni.

Az Egyezmény az *Általános rendelkezések* között, a 3. cikk 9. pontjában pedig azt is rögzíti, hogy a „vonatkozó rendelkezéseinek keretein belül a nyilvánosságnak hozzá kell férnie az információhoz, meg kell kapnia a lehetőséget a *döntéshozatalban való részvételre* és a hozzáférést az igazságszolgáltatáshoz a környezetvédelmi ügyekben állampolgárságra, nemzetiségre vagy honosságra való tekintet nélkül, továbbá jogi személy esetén bejegyzési helyre, illetve tényleges tevékenységének központjára való tekintet nélkül”.

Amint emlékeztet – lásd fentebb – az önkormányzat 2013-ban, akkor, amikor a partnerségi egyeztetés szabályait „véletlenül” rendeleti formában hozta nyilvánosságra, bevonta a helyi civilszervezetet annak egyeztetésébe. A jegyző viszont később arról informálta a helyi civilszervezetet, hogy nem szükséges a rendeleti forma, ezért szabályzatban dönt a testület az egyeztetés szabályairól. Tekintettel pedig arra, hogy az egyeztetésre csak rendelet esetében kötelezett a döntéshozó, e szabályzat tartalmát már a helyi civilszervezettel sem egyeztették. Ennek ellenére a helyi civilszervezet több jelzést tett annak nem egyértelmű megfogalmazásaival

¹⁰ 29. § *Az önkormányzat – a teljes körű nyilvánosság biztosításával, a 29/A. § és az e fejezetben meghatározott határidők figyelembevételével – az egyeztetési eljárást megelőzően dönt a partnerségi egyeztetés szabályairól.*

¹¹ A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény.

kapcsolatban. Ugyanígy elmaradt az egyeztetés a partnerségi egyeztetés szabályainak 2014. decemberi felülvizsgálata során is, amely alkalommal szintén határozattal módosított az egyeztetés szabályain az önkormányzat, emiatt egyeztetésre szintén nem volt kötelezett.

A jogalkotó azonban a kormányrendelettel a partnerségi egyeztetés szabályozásáról való döntést önkormányzati *rendeleti szintre emelte*, egyidejűleg azt is kimondva, hogy *annak szabályait a teljes körű nyilvánosság biztosításával az egyeztetési eljárást megelőzően* kell meghatározni.

Az önkormányzat – ekkor még hatályban lévő – partnerségi szabályzata szerint a polgármester előzetes tájékoztatás és a véleményeztetés céljából történő tájékoztatás megjelenéséről felhívást tesz közzé a település hivatalos honlapján, az önkormányzat épületében lévő hirdetőn és lehetőség szerint (az újság megjelenésének idejétől függően) az önkormányzati lapban is. Ez utóbbi lap 2017 szeptemberében jelent meg, de a partnerségi egyeztetés szabályainak megváltozásáról felhívást nem tartalmaz; az önkormányzat hivatalos honlapja sem. A partnerségi egyeztetés szabályairól szóló rendelet előkészítéséről a helyi civilszervezet sem kapott értesítést, sem elektronikus, sem postai úton. Az pedig – a hozzáférhetőség korlátozottsága miatt – a nyilvánosság számára érdemben értékelhetetlen, ha az önkormányzat a felhívást az épületében lévő hirdetőablán és csak ott teszi közzé. Amennyiben ez történik, az csak a nyilvánosság biztosításával összefüggő önkormányzati kötelezettség megkerüléseként értékelhető.

Meg kell állapítanunk azt is, hogy téves az a közhatalmi magatartás, amely a helybéliektől várja el a proaktivitást, miközben ő maga nem az. Az Alkotmánybíróság már több határozatában elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy alapjogot sértő, ha a jogalkotó alkotmányos indok nélkül az ismert érdekeltektől megköveteli, hogy maguk kövessék a közigazgatási szereplők, különösen a hatóságok cselekményeit. Az alapjog alkotmányos indok nélküli (szükségtelen) korlátozása, ha ezen érdekeltek tekintetében a személyes tájékoztatás nem érvényesül, s ezáltal az érintettek jogainak gyakorlása, a jognyilatkozataik megtételére nyitva álló határidő teljesítése jelentősen (aránytalanul) elnehezül.

És ha a határidő kérdése is felmerült, nem mehetünk el szó nélkül amellett sem, hogy az önkormányzatok számára a Miniszterelnökség elkészítette és közzétette a Településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény végrehajtását támogató partnerségi rendelet mintáját, amelynek második, magyarázó bekezdése máris arra hívja fel a helyi jogalkotó figyelmét, hogy a rendeletminta a partnerségi tájékoztatás módjánál és a véleményezési határidőnél *a kormányrendelet szerinti minimális szabályokat határozza meg*. Az önkormányzat dönthet úgy, hogy többféle módon is bevonja a partnereket, és *a véleményezésre is biztosíthat többlet időt*.

Ez összhangban áll az Egyezmény 7. cikkében deklarált követelménnyel, mely szerint a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárások biztosítsanak olyan *ésszerű időkereteket* a különböző fázisokra, amelyek elégséges időt hagynak a nyilván-

nosság tájékoztatására a 2. bekezdéssel összhangban és arra, hogy *a nyilvánosság a környezeti döntéshozatali folyamatban való hatékony részvétellel felkészülhessen.*

Az Egyezmény választ ad arra a fentebb szintén taglalt problémára is, mely szerint az első településképi lakossági fórum alkalmával az önkormányzat nemcsak a véleményezési határidőt szabta szűkre, de a szükséges mértékű tájékoztatással sem látta el a helybélieket. E kérdésben támpontot az Egyezmény 6. cikk 4. pontja nyújt, amely ösztönzi a nyilvánosság korai fázisban való részvételét, *amikor az összes választási lehetőség még nyitott, és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg.*

Az önkormányzat eljárását értékelve ezért megalapozottnak tartjuk azt az álláspontot, hogy a partnerségi egyeztetés szabályairól szóló önkormányzati rendelet megalkotása során az *önkormányzat jogsértően járt el*, mert a partnerségi egyeztetés szabályairól nem a *teljes körű nyilvánosság biztosításával döntött.* Ezzel az eljárással azonban nem pusztán a jogszabály rendelkezései sérülnek, hanem az érintettek, a helyi lakosság véleménynyilvánításhoz, döntéshozatali eljárásban való részvételhez külön jogszabályban deklarált joga, közvetve pedig az egészséghöz, egészséges környezethez, illetve a tulajdonhoz fűződő alapvető jogai.

De a teljes körű nyilvánosság biztosításának mellőzésével kialakított partnerségi szabályok további kockázatokat is rejtenek. Fennáll ugyanis annak a veszélye is, hogy a településképi szabályozásról az aggályos partnerségi rendelet alapján lefolytatott partnerségi egyeztetések szintén aggályosak. A jóváhagyott arculati kézikönyv, illetve helyi önkormányzati rendelet például – valódi egyeztetés hiányában – az előterjesztő saját ízlésének, politikai elkötelezettségének megfelelő, a helyi közösségi értékrendjét nem tükröző magatartásmintákat is előírhat a helyi közösség tagja számára. Ezek megszegése pedig szankciót is vonhat maga után.

További aggodalomra ad okot az, hogy a polgármesterre – magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel összhangban – hatósági jogkört telepítő településképi rendelet hatálya alá tartozó egyedi eljárásokban nem képes érvényesülni egy-egy – az egyébként artikulált közösségi igénnyel összhangban álló – településképi érték.

Végső következtetésként pedig az eddig kifejtettekből azt vonhatjuk le, hogy a partnerségi egyeztetés nyilvánosság kizárásával megalkotott szabályai miatt aggályosak az ezen alapuló partnerségi eljárások, nem csupán a településképi szabályozás eljárás, de a további településrendezési eljárások társadalmiasítása is.

Mindezek miatt a címben szereplő kérdésünkre adandó válasz nem merülhet ki annak megállapításában, hogy a feltárt esetben nem történt érdemi egyeztetés a lakossággal, illetve az érintettekkel a településképről szóló önkormányzati rendelet, az arculati kézikönyv jóváhagyása, valamint a településszerkezeti terv, a szabályozási terv és a helyi építési szabályzat éppen folyó felülvizsgálata, illetve az ehhez kapcsolódó környezeti értékelés véleményezése során, hanem ki kell mondanunk azt is, hogy minden további eljárás aggályos, amelyet a teljes körű nyilvánosság

biztosításának hiányában lefolytatott partnerségi rendelet szerint egyeztetnek a lakossággal, illetőleg az érintett szervezetekkel mint partnerekkel.

A zárzó mégsem ez, hanem egy újabb kérdés. A valódi kérdés ugyanis az, hogy amennyiben egy önkormányzat megkerüli a partnerségi egyeztetést előíró kormányrendelet szabályait, valójában pedig mellőzi a lakosság véleményének megismerését, ő maga képes-e partnere lenni a saját közösségének?

A közösségvezérelt helyi fejlesztések szerepe és hazai lehetőségei a helyi környezetpolitikában

1. EGY RÉGI/ÚJ ESZKÖZ A FEJLESZTÉSPOLITIKÁBAN

A közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD)¹ egy új területi integrációs eszköz, amely az Európai Unió 2014–2020 közötti költségvetési időszakában került először bevezetésre. A CLLD az Európai Unióban 1991 óta működő² LEADER-program folytatásának, frissített változatának tekinthető.³

A LEADER jelentése magyarul „Közösségi kezdeményezés a vidék gazdasági fejlesztése érdekében”, ami a francia megnevezés⁴ kezdőbetűiből származik. A LEADER, mint az Európai Gazdasági Közösség (EGK) regionális politikájának részeként bevezetésre került (helyi fejlesztési) program által alkalmazott, alulról építkező megközelítés az évek során bizonyította az eredményességét, mivel képes volt hatékonyan figyelembe venni a helyi kezdeményezésen alapuló vidékfejlesztés iránti, az érintett szereplők részéről felmerült (multiszektorális) igényeket. Ez az alulról felfelé történő építkezés, a hangsúly helyi szintre történő helyezése jelenti a CLLD esetében is a program legfontosabb elemét.

A LEADER megközelítés az elmúlt évtizedekben bizonyította a működőképességét. Megoldást jelenthet a polgárokat és a helyi szervezeteket érintő, legsürgetőbb problémák egy részének kezelésére. Ezek a problémák jellemzően komplex jellegűek, számos gazdasági, társadalmi, környezeti, kulturális és egyéb szempontot kell figyelembe venni ahhoz, hogy a rendelkezésre álló forrásokat a lehető leghatékonyabban lehessen felhasználni.

A közösségvezérelt helyi fejlesztések mögött álló filozófia kiindulópontja, hogy a helyi lakosság, illetve a helyi szervezetek ne passzív kedvezményezettjei legye-

* Dr. Pánovics Attila, PTE ÁJK, egyetemi adjunktus, PhD.

¹ *Community-led Local Development*.

² Notice to Member States (91/C73/14) laying down guidelines for integrated global grants for which Member States are invited to submit proposals in the framework of Community initiative for rural development. OJ 1991 C73/33, SEC(90) 1602, 15/3/1991.

³ A LEADER mint „közösségi kezdeményezés” hároméves pilotprogramként került bevezetésre. Ezt 1994–1999 között a LEADER II. időszaka követte, 2000–2006 között LEADER+ néven folytatódott, 2007–2013 között pedig az uniós vidékfejlesztési politika 4. tengelyeként működött.

⁴ *Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Économie Rurale*.

nek a fejlesztéseknek, hanem *aktív résztvevőként* vegyenek részt egy helyi fejlesztési stratégia kidolgozásában, továbbá a stratégia alapján megvalósuló, konkrét fejlesztések kiválasztásában és megvalósításában is. Ez végső soron széles körű támogatást is biztosít a kiválasztott helyi fejlesztések számára.

A CLLD ösztönzi az értékteremtő együttműködést a partnerek között. Ez valódi partnerséget feltételez, ami alapján a helyi közösség tagjai, az érintett gazdasági-társadalmi szereplők – jellegüknek megfelelően – kiegészítik és támogatják egymás erőfeszítéseit, a kormányzatok pedig elismerik és támogatják a szerepvállalásukat a fejlesztéspolitikában. A CLLD legfőbb célja, hogy a helyi közösség gondos mérlegelését követően kerüljön sor egy (helyi közösségi) fejlesztési stratégia kidolgozására, majd ennek elfogadását követően a stratégiának megfelelő programok, társadalmi innovációs⁵ fejlesztések megvalósítására, melyek értékelését és kiválasztását szintén a helyi közösség végzi. Mindez elősegíti, hogy a polgárok tudatában legyenek annak, hogy a helyi közösség döntéseinek milyen hatásai lehetnek a saját életükre és közvetlen környezetükre.

Ahhoz, hogy az érintetteket nagyobb mértékben be lehessen vonni a helyi fejlesztési folyamatba, és ténylegesen betölthessék a nekik szánt szerepet a CLLD keretében, szükség van a *kapacitásaik fejlesztésére* is.⁶ A kapacitásépítés nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a helyi közösség tagjai (különösen a magánszektor és a civil-szervezetek) ne csak passzív megfigyelők legyenek a döntéshozatali folyamatokban, hanem ténylegesen teljesíthessék a feladataikat, és betölthessék a nekik szánt szerepet. Ehhez fel kell mérni a helyi közösség kapacitásfejlesztési szükségleteit, és ezeket is be kell építeni a helyi stratégiákba.

2. A CLLD A 2014–2020-AS PERIÓDUSBAN

A közösségvezérelt helyi fejlesztésekre vonatkozó szabályozás alapja az uniós jogban található meg. Kiindulópontként fontos megemlíteni, hogy a 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződés egyik fontos újítása, hogy az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 4. cikkében a gazdasági és társadalmi kohézió mint uniós politika kiegészült a „*területi*” jelzővel. Ennek köszönhetően a 2014–2020-as fejlesztési ciklusra vonatkozó dokumentumok különösen nagy hangsúlyt fektetnek az együttműködésen alapuló területi megközelítésre, hogy a

⁵ Az innováció fogalmát a releváns szabályozás szándékosan nem határozza meg. Ebben az összefüggésben nem magas szintű K+F tevékenységet, vagy új termékek, technológiák bevezetését jelenti, hanem a helyben rendelkezésre álló erőforrások kreatív felhasználását, újszerű ötletek kipróbálását a helyi fejlesztések során.

⁶ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés, mint a helyi, vidékfejlesztési, városi és városkörnyéki fejlesztést célzó 2014–2020 közötti kohéziós politika egyik eszköze. HL C 230, 14/7/2015, 2.

helyi problémákra, helyben megtalálható erőforrásokra épülő fejlesztések valósuljanak meg. A helyi erőforrásokról és azok potenciális felhasználásáról kialakuló helyi tudás ugyanis elengedhetetlen a helyi fejlesztések sikeréhez.⁷

A 2014–2020 közötti tervezési ciklusban az EU kohéziós politikájának finanszírozása az „európai strukturális és befektetési alapokból” (EBS-alapok) történik. A mind az öt alapra vonatkozó, közös rendelkezéseket az ún. *CPR*⁸-rendelet tartalmazza.⁹ A CLLD – az ún. Integrált Területi Beruházáshoz (ITB) hasonlóan – a területi megközelítés új eszközét („helyi fejlesztési eszközt”) jelenti, amely lehetővé teszi az uniós alapokból származó források hatékonyabb és rugalmasabb felhasználását. A várost és környezetét egységben kezelő fejlesztési program, amely kiemelt jelentőségű lehet a jövőbeni fejlesztések szempontjából.

Mivel a gazdasági, társadalmi és területi kohézió az Európai Unióban az ún. megosztott hatáskörbe tartozó politikák közé tartozik,¹⁰ a tagállamok jelentős mozgástérrel rendelkeznek a nemzeti szabályozás kialakítása terén. A CLLD így jól megfeleltethető az Európai Unió működését alapvetően meghatározó *szubszidiaritás* elvének is, hiszen a fejlesztésekre vonatkozó döntési lehetőséget az egyes személyekhez minél közelebbi (helyi közösségi) szintre kívánja telepíteni, csökkentve ezzel az állami felelősségvállalás mértékét.

A 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó, uniós rendeletek tehát lehetőséget teremtettek a partnerség alapú kezdeményezések előmozdítására, például a közösségvezérelt helyi fejlesztési eszközök révén. A tagállamoknak az Európai Bizottsággal kötött *Partnerségi Megállapodásaikban* meg kell jelölniük, hogy mely területtípusoknál és miként tervezik a közösségvezérelt helyi fejlesztések támogatását. Az ERFA, az ESZA és az EHA keretében a CLLD a jelenlegi uniós periódusban csupán választható lehetőséget jelent, az EMVA esetén az alkalmazása azonban kötelező.¹¹

A CLLD esetén az uniós fejlesztéspolitika döntéshozói abból indultak ki, hogy a helyi lakosság és a helyi szervezetek ismerik leginkább a helyi fejlesztési igényeket, ők vannak a leginkább tisztában azzal, hogy milyen fejlesztési projektekre lenne valóban szükség egy adott területen, és ők rendelkeznek a legtöbb tapasztalattal egy adott terület sajátosságairól. Ebben a programozási ciklusban a CLLD-re jellemző partnerségi módszer már nemcsak a vidéki, hanem a *városi területeken is*

⁷ MEZEI Cecília – PÓLA Péter: Helyierőforrás-vezérelt helyi gazdaságfejlesztés. In Erdős Katalin – Komlós Éva (szerk.): *Tanítványaimban élek tovább. Emlékkötet Buday-Sántha Attila tiszteletére*. Pécs, 2016, 37.

⁸ *Common Provisions Regulation*.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete. HL L 347, 20/12/2013, 320–469.

¹⁰ Lásd az EUMSZ 4. cikk (2) bek. c) pontját.

¹¹ EMVA – Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, ETHA – Európai Tengerügyi és Halászati Alap, ERFA – Európai Regionális Fejlesztési Alap, ESZA – Európai Szociális Alap.

alkalmazásra kerül az ESB-alapok tekintetében.¹² A CLLD kiterjesztését indokolja a világszerte – így az Európai Unióban is – zajló urbanizációs folyamat, ami kihat a vidéki térségek fejlődési lehetőségeire, továbbá erősödő és új típusú kihívásokkal is jár, például az éghajlatváltozás terén.

A CLLD óriási lehetőséget jelent a városokban jellemző kihívások kezelésére, valamint a polgárok, a vállalkozások és a civilszervezetek kihasználatlan potenciáljának a kiaknázására.¹³ A vidékfejlesztés mellett megjelenik a város–vidék kapcsolatok megerősítése, illetve a városokban, városi térségekben is lehetővé válik, hogy a helyi fejlesztési stratégiák és a kapcsolódó beruházások alulról jövő kezdeményezések alapján, az életminőség helyben történő javításához szükséges, tényleges szükségleteknek megfelelően, továbbá az EU egységes módszertani szabályozása szerint jöjjenek létre.

A konkrét végrehajtás azonban nagymértékben függ a kezdeti lépésektől, a tagállami szintű szabályozástól, a feladatok meghatározásától, a pénzeszközök szétosztásának módjától, valamint az egyes résztvevők hozzáállásától. A szabályozásnak természetesen kellően rugalmasnak kell lennie, hiszen a számtalan kihívás (foglalkoztatás, közlekedés, lakhatás, társadalmi befogadás, környezeti minőség, stb.) a településeket különféle módon érinti. A megfelelő helyi stratégiák kidolgozásához továbbá elegendő időre is szükség van, illetve az elfogadott stratégia végrehajtására is gondolni kell a rendelkezésre álló időkereteken belül.

3. HELYI PARTNERSÉGEK, HELYI AKCIÓCSOPORTOK

A CLLD újdonsága, hogy a LEADER-program szemléletmódját adaptálja a városokra, városi térségekre. Ennek alapján a hagyományos, „*top-down*” jellegű (felülről építkező) fejlesztéspolitikai megközelítést teljes egészében megfordítani igyekezik. A hangsúly így a helyi szintre, konkrétan a települések lakóira, az emberekre tevődik. Ez az „endogénnek” is nevezett, „*bottom-up*” típusú megközelítés a vidékfejlesztésben már az 1990-es évek óta ismert, és azon a feltételezésen alapszik, hogy egy terület fejlődésének a kulcsát a sajátos erőforrásai (természeti, humán- és kulturális tőkéje) jelentik.¹⁴

¹² Ez a módszer korábban megjelent már az Európai Bizottság *Urban, URBACT, EQUAL* közösségi kezdeményezéseiben, valamint a *helyi Agenda 21*, a *Transition Towns* és a területi foglalkoztatási paktumok keretében is. A helyi fejlesztési megközelítést 2007 óta a halászközösségek támogatására is használják, a helyi halászati akciócsoportokon (*FLAGs – Fisheries Local Action Groups*) keresztül.

¹³ Iránymutatás a közösségvezérelt helyi fejlesztésről helyi szereplők számára, 2. változat, 2014. augusztus, 54.

¹⁴ CHUCKSMITH, Mark – TALBOT, Hilary: Localisation of rural development. In Davousi, Simin – Madanipour, Ali (eds.): *Reconsidering Localism*. Routledge, New York and London, 2015, 256.

A helyi közösségvezérelt fejlesztések területileg integrált, komplex fejlesztések¹⁵ megvalósítását teszik lehetővé. Több tematikus célkitűzéshez is hozzájárulhatnak, hiszen – integrált jellegükből fakadóan – nagyon sokféle területen lehetséges az érintett ágazatok kombinációja. A CLLD keretében megvalósuló fejlesztések továbbá „helyi” jellegűek, a CPR megfogalmazásában „konkrét szubregionális területekre” összpontosítanak,¹⁶ s „integrált és ágazatközi, területi alapú helyi fejlesztési stratégiák mentén valósulnak meg”.¹⁷

Bár sem az uniós szabályozás, sem a hazai dokumentumok nem definiálják, hogy mit kell érteni pontosan a „közösség” és „helyi közösség” kifejezéseken, a gyakorlatban jelzőként is széles körben használt kifejezésről van szó (például közösségi oldalak, közösségi szolgálat, közösségi vállalkozás). A CLLD-re vonatkozó előírások alapján látható, hogy közösségként fogható fel a civilszervezetek mellett egy-egy település vagy jól elhatárolható településrész lakossága, de akár az egyházi szervezetek és a vállalkozások, (profitorientált vagy nonprofit jellegű) gazdasági társaságok is.¹⁸

A közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégia kidolgozásának és végrehajtásának a felelősei az ún. *Helyi Akciócsoportok* („HACS” szervezetek, röviden HACS-ok), melyeknek alapvetően a helyi közösség érdekeit kell képviselniük. Ez a szervezeti forma szintén bizonyította már a létjogosultságát korábban, elsősorban a LEADER-programok keretében. A CLLD-megközelítés többlettértékét ugyanis nem az Európai Bizottság és a tagállamok (irányító hatóságai), hanem a *HACS-ok* tevékenysége hozza létre. A helyi akciócsoportok összetételében érvényesülnie kell annak az uniós előírásnak, hogy döntéshozatali szinten sem a közzsféra, sem a magánszféra szereplői *nem rendelkezhetnek többségi szavazattal*, azaz a szavazati jogok 49%-át meghaladó hányaddal.¹⁹

A CLLD módszere *többlépcsős*, a HACS-oknak a munkaszervezetek segítségével, előre meghatározott protokoll szerint kell szétosztaniuk a helyi stratégiában meghatározott célokra elkülönített forrásokat. Az érintettek különféle csoportjai a HACS keretében folytathatnak vitát a helyi fejlesztési irányokról, más szemmel tekintve a helyi problémákra és a megoldási lehetőségekre. Végül azokat a fejlesztési

¹⁵ Az integrált jelleg elsősorban a helyi közösséget mozgósítani képes ügyek, témák, problémák vagy célcsoportok összekapcsolását, az ágazatokon (ellátási láncokon) belüli vertikális, valamint az ágazatok közötti horizontális kapcsolatok kiépítését jelentheti, továbbá a hátrányosabb helyzetű területek összekapcsolását a fejlődés/fejlesztés lehetőségét hordozó, előnyösebb helyzetben lévő területekkel.

¹⁶ CPR 32. cikk (2) bek. a) pont.

¹⁷ CPR 32. cikk (2) bek. c) pont.

¹⁸ A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia a fenntarthatóságot biztosító döntési (egyben felelősségi) szintek között – az egyéni szintet követően – a családok jelentőségét hangsúlyozza, melyek „*döntő szerepe a fenntarthatóság szempontjából aligha vitatható*” (28.).

¹⁹ CPR 32. cikk (2) bek. b) pont.

elképzeléseket kell támogatásban részesíteni, amelyek a legnagyobb eséllyel képesek a szükséges változások elérésére. Nyilvánvaló, hogy a CLLD segítségével *nem lehet minden helyi kihívást kezelni*, de esély nyílna arra, hogy a helyi közösség a későbbiekben további erőforrásokat vonjon be az innovatív fejlesztések felfuttatására és elterjesztésére.

A CLLD másik előnye, hogy a kettős finanszírozás elkerülését az uniós szabályozás csak projektszinten, és nem programszinten követeli meg, így lehetővé válik a „*multifund*” módszer alkalmazása az érintett ESB-alapok²⁰ koordinált felhasználásával. Ezek a helyi fejlesztések tehát több uniós alap pénzügyi forrásaira is támaszkodhatnak. Sőt, pénzügyi ösztönzőként az uniós szabályozás kedvező társfinanszírozási arányt is lehetővé tesz, mert azoknál az operatív programoknál, amelyeknél egy teljes prioritási tengely CLLD-eszközökön keresztül valósul meg, az ESZA-ERFA részéről biztosított, maximális finanszírozási arány 10 százalékponttal növekedjen.²¹

A partnerség elvének megjelenése egyáltalán nem újdonság az EU kohéziós politikájában. Akár hagyományosnak is tekinthetnénk már, bár a megvalósítása lassan és nehézkesen haladt az *1988-ban*²² történt bevezetése óta. A sikere ugyanis nagymértékben függ attól, hogy része-e egy adott tagállamban a nemzeti és politikai kultúrának.²³ Az ESB-alapok végrehajtása keretében, 2014 óta a partnerségről szóló *európai magatartási kódex*²⁴ is segíti a CLLD keretében zajló munkát, melyben a bizottság minimumkövetelményeket vázolt fel azzal kapcsolatban, hogy miként kell egy jól működő partnerségnek szerveződnie.²⁵

A partnerség a fejlesztéspolitikában is szorosan összefügg olyan, népszerű kifejezésekkel, mint a többszintű kormányzás²⁶ szubszidiaritás, tanácskozó (deliberatív) döntéshozatali eljárások, részvételi demokrácia stb. Elsőre magától értetődőnek tűnik, a gyakorlatban azonban korántsem egyszerű elérni, hogy a fejlesztések kidolgozása és megvalósítása a helyi közösségekkel partnerségben történjen. A CLLD nem véletlenül az érintettek helyi szintű összefogására ösztönöz, ahol a kormányzati szervek mellett a magánvállalkozások, a civil kezdeményezések és a kisebb-nagyobb helyi közösségek is meghatározó szerephez jutnak. A partnerség-

²⁰ EMVA – Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, ETHA – Európai Tengerügyi és Halászati Alap, ERFA – Európai Regionális Fejlesztési Alap, ESZA – Európai Szociális Alap.

²¹ CPR 120. cikk (5) bek.; az EMVA források esetén ennek maximuma 80-90%, az EHA esetén 75%.

²² Lásd a 2052/88/EGK tanácsi rendeletet. HL L 185, 15/7/1988, 9.

²³ Az EGSZB véleménye: Hatékony partnerségek a kohéziós politikában. ECO/258, 14/7/2010.

²⁴ A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről. HL L 74, 14/3/2014, 1.

²⁵ PÁNOVICS Attila: Fostering Partnership in EU Cohesion Policy for the period 2014–2020. *Essays of Faculty of Law University of Pécs, Yearbook of 2013*, Pécs, 2013, 181.

²⁶ Lásd a CPR 5. cikkét.

nek köszönhetően *megfelelően kiérlelt, átgondolt, innovatív és átlátható fejlesztési elképzelések* szülehetnek. A CLLD ebben nélkülözhetetlen szerepet szán tehát a helyi lakosság és a civilszervezetek intenzívebb bevonásának, aktivizálásának, akik – elvileg – kihagyhatatlan szereplők a közösségvezérelt helyi fejlesztések során.

A települések sokfélesége miatt *nem létezik egységes recept* sem a vidéki, sem a városi térségek ideális fejlesztésére, a bevált gyakorlatok megosztása, cseréje azonban mintaként szolgálhat a hatékonyság növelése érdekében. A CLLD *területspecifikus*, de az érintett területek határai nem esnek feltétlenül egybe a települések közigazgatási határaival. A közösségvezérelt helyi fejlesztési stratégiák esetén a terület és népesség szerinti hatókörnek azonban koherensnek és célzottnak kell lennie.²⁷ Az érintett területek meghatározása úgy történik, hogy az érintett lakosság nagyságának el kell érnie *minimum 10 000 főt*, de ez a szám nem lehet több *150 000 főnél*. Indokolt esetekben a tagállamok eltérhetnek ezektől a határértékektől a bizottság határozatával (például ritkán lakott területek esetén, vagy az érintett terület egységességének megőrzése érdekében).²⁸ A rurális térségek lehatárolása szempontjából egyébként a korábbi szabályok maradtak érvényben a 2014–2020 közötti időszakban is (10 000 fő alatti lakónépesség vagy 120 fő/km² alatti népsűrűség), illetve nem változott a külterület jogosultságát adó, 2%-os külterületi lakosságra vonatkozó szabály sem.²⁹

4. A HELYI KÖZÖSSÉGVEZÉRELT FEJLESZTÉSEK KÖRE

Megfelelő pályázatok esetén számos szemlélet- és közösségformáló program, továbbá infrastrukturális fejlesztés valósulhat meg a CLLD keretében, melyek jó kiindulópontot jelenthetnek a jövőben, újabb fejlesztések tervezése során az adott településen. A CLLD alap gondolata kiemelten tartalmazza, hangsúlyozza és ösztönzi a bátor, innovatív fejlesztési elképzelések megvalósítását helyi szinten. Az így megvalósuló fejlesztések számtalan formában hozzájárulhatnak a kultúrával, oktatással, sporttal, ifjúsággal, természet- és környezetvédelemmel, közbiztonsággal, örökségvédelemmel, szociális munkával stb. foglalkozó szervezetek működőképességének erősítéséhez.

²⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_hu.pdf (2018. 01. 18.).

²⁸ CPR 33. cikk (6) bek. Erre példa Magyarországon Debrecen Megyei Jogú Város, amelynek lakossága a 200 000 főt is meghaladja.

²⁹ KOVÁCS András Donát – FARKAS Jenő Zsolt – PERGER Éva: A vidék fogalma, lehatárolása és új tipológiai kísérlete. *Tér és Társadalom*, 2015/1, 30.

A CLLD-nek köszönhetően a település(rész)ek különböző életkorú és helyzetű csoportjainak együttműködési (találkozási, informálódási stb.) lehetőségei jöhetnek létre. Idetartozhat a külterületi kultúrházak fejlesztése, vagy egy új közösségi tér (például közösségi kert) kialakítása, amelyek a helyi lakosok találkozását, együttlétét, a szabadidő hasznos eltöltését, a településhez kapcsolódást szolgálják. Megújulhatnak parkok, funkcióváltást vagy funkcióbővítést szolgáló beruházások történhetnek, sor kerülhet a közterületek épített elemeinek felújítására, korszerűsítésére a közösségi funkciók ellátása érdekében. A támogatásból megvalósulhat akár a közösségi funkciókat ellátó épületek energetikai korszerűsítése, akadálymentesítése is.

De nem csak infrastrukturális beruházásokra kell gondolni, hiszen a CLLD-programok keretében megvalósulhat eszközbeszerzés, adatbázisok fejlesztése, találkozók, információs és innovációs napok, látogató utak szervezése, képzések, tréningek, tanácsadó szolgálatok igénybevétele, szakmai műhelyek működtetése is. Sor kerülhet továbbá a meglévő kulturális és közösségi programkínálat színesítésére, egyedivé tételére, hiszen tematikus rendezvények, előadás-sorozatok, szabadegyetemek, táborok és szakkörök megszervezésén túl hagyományőrző, értékteremtő programok, a helyi identitást erősítő kezdeményezések is finanszírozhatóak ebből a forrásból.

Az önkéntesség és a társadalmi kohézió erősítése érdekében megvalósulhatnak olyan fejlesztések is, amelyek elősegítik a hátrányos helyzetű rétegek társadalmi integrációját, a hátrányok leküzdését a szociális városrehabilitáció keretében (közösségszervezés, egészségfejlesztés, szociális munka, nevelés-fejlesztés és egész életen át tartó tanulás, jövedelemkiegészítő képességet, életminőség javítását segítő projektek stb.). A speciális társadalmi csoportok (fogyatékkal élők, családosok stb.) segítésére infrastrukturális megoldásokkal is sor kerülhet (akadálymentesítés, családbarát megoldások stb.).

Az uniós fejlesztéspolitika prioritásait figyelembe véve a közösségvezérelt helyi fejlesztések úgy tudnak közvetlenül hozzájárulni a *helyi gazdaság fejlesztéséhez*, hogy a helyi erőforrásokra építve segítik a helyben történő foglalkoztatást, a település népességmegtartó erejének növelését (különösen a fiatalok helyben maradását), a helyi szolgáltatások bővítését, minőségük javítását. Fejleszthetik továbbá a helyi gazdasági szereplők együttműködését például a szereplők bemutatkozását és piacszerezését segítő rendezvények támogatásával, termelői-fogyasztói hálózatok kiépítésével, vagy képzések, mentorhálózat működtetésével szociális szövetkezetek, társadalmi (közösségi) vállalkozások erősítése érdekében. Komplex megoldásként szóba jöhet multifunkcionális (közösségi, kulturális, turisztikai stb.) központok kialakítása, de akár a konferenciaturizmus erősítésének finanszírozása is.

5. A CLLD HAZAI SZABÁLYOZÁSA

Magyarországon a közösségvezérelt helyi fejlesztések meghirdetésének módja részben a CLLD szerint valósult meg a Vidékfejlesztési Program (VP) keretében,³⁰ és egyelőre kísérleti jelleggel került bevezetésre városi szinten.³¹ Utóbbi meghonosításáról a 1492/2013. (VII. 29.) Korm. határozatban született döntés. A *Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) 7. prioritásához* kapcsolódó CLLD célja integrált és programalapú fejlesztések megvalósítása városi szinten, a helyi közösségek részvételének és tudatosságának fokozása, a helyi társadalmak megújítása, valamint a „*helyi és közösségi alapú gazdaság fejlesztése*” érdekében.³² Ennek eléréséhez szükséges eszköz a *helyi közösségi fejlesztési stratégia (HKFS)*.

A 2014–2020-as programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet alapján a közösségvezérelt helyi fejlesztések esetén a támogatási kérelmek elbírálása külön kiválasztási eljárásrend keretében történhet.³³ A jogszabály XIII. Fejezete tartalmazza a *közösségvezérelt helyi fejlesztés kiválasztási eljárásrendre* vonatkozó részletszabályokat. Ennek értelmében az irányító hatóság regisztrációs felhívásában foglalt feltételeknek megfelelő helyi akciócsoportok (HACS) a nyilvántartásba vételt követően megalkotják a HKFS-eiket. A helyi felhívásokat a HACS az együttműködési megállapodás alapján, a támogatási döntéssel kiválasztott HKFS-ben rögzített kiválasztási kritériumok alkalmazásával készíti el.³⁴ A kidolgozásra került HKFS-eknek természetesen összhangban kell állniuk a települések korábban elfogadott, ún. Integrált Településfejlesztési Stratégiáival (ITS) is.

Az irányító hatóság előre meghatározza a stratégiák kiválasztási kritériumait, és együttműködési megállapodást köt az adott helyi akciócsoporttal vagy annak vezető partnerével a kiválasztott stratégia megvalósítására, illetve az ennek érdekében felhasználható támogatási keretösszegre, valamint támogatási szerződést köt a HACS munkaszervezeti funkcióit ellátó szervezettel a stratégia megvalósításához szükséges feladatok ellátására.³⁵ Ez utóbbi megállapodás alapján folyósított összeg felhasználható a HACS-nál vagy munkaszervezeténél felmerült előkészítés,

³⁰ Lásd a következő felhívásokat: VP6-19.1.1-15 kódszámú „LEADER – Helyi fejlesztési stratégiák elkészítésének támogatása”, VP6-19.2.1-16 kódszámú „LEADER – Helyi fejlesztési stratégiák megvalósítása”, VP6-19.3.1-17 kódszámú „LEADER – Helyi akciócsoportok együttműködési tevékenységeinek előkészítése és megvalósítása”, VP6-19.4.1-16 kódszámú „LEADER – Működési és animációs költségek támogatása”.

³¹ A másik újszerű, integrált területi eszközt, az ITB-t Magyarország nem is alkalmazza a 2014–2020-as időszakban.

³² Kulturális és közösségi terek infrastrukturális fejlesztése és helyi közösségszervezés a városi helyi fejlesztési stratégiához kapcsolódva című (TOP-7.1.1-16 kódszámú) pályázati felhívás.

³³ 54. § e) pont.

³⁴ 72. § (1) bekezdés.

³⁵ 71. § (8) bek. a)–b) pontjai.

kapacitásépítés, képzés, hálózatépítés, az érdekeltek közötti információcsere megkönnyítése, illetve a helyi felhívások előkészítésének költségeire, a stratégia végrehajtásának irányításához kapcsolódó működési költségekre, valamint a stratégia nyomon követésének (monitoringjának) költségeire.³⁶

A Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) Regionális Fejlesztési Operatív Programok Irányító Hatósága 2016. március 10-én tette közzé a regisztrációs felhívást *a TOP CLLD megvalósítása érdekében létrejövő HACS-ok megalakítására*.³⁷ Ebben rögzítette a létrehozásuk alapvető feltételeit, a rendelkezésre álló forráskeretet, a CLLD alkalmazásától elvárt eredményeket, és a két finanszírozási alpból (ERFA és ESZA) támogatható tématerületek körét. Ezt követően, 2016. május 9-én újabb felhívás jelent meg, ami alapján minden érintett település helyi akciósoportjának el kellett készítenie a saját HKFS-ét.

A felhívás keretében a sikeresen regisztrált HACS-ok nyújthattak be támogatási kérelmet. Elvileg *250 millió és 1,5 milliárd forint közötti, vissza nem térítendő* támogatásra pályázhattak; a támogatásra rendelkezésre álló, tervezett keretösszeg 45,644 milliárd forint volt.³⁸ A támogatási kérelmek benyújtására két szakaszban: 2016. június 9-től 2016. június 30-ig, illetve 2016. július 1-től 2016. október 31-ig volt lehetőség (a határidőket később többször is meghosszabbították). Összességében a helyi közösségvezérelt fejlesztésekre szánt hazai forrás talán nem tűnik soknak, különös tekintettel a nyertes helyi akciósoportok számára, de vegyük figyelembe, hogy egyrészt a CLLD keretében kidolgozásra kerülő stratégiák jellegükből fakadóan helyiek, és tipikusan kisléptékű fejlesztéseket támogatnak, másrészt ez az első uniós ciklus, amikor a LEADER-megközelítés a városokban, városi térségekben is kipróbálásra kerül.

Alapvető követelményként jelenik meg, hogy a HACS-ok döntéshozatalának tárgyilagossnak és érdekmentesnek kell lennie. A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet előírja, hogy a HACS-ok a helyi támogatási kérelmekről való döntés megalapozása (a támogatási kérelmek rangsorolása) érdekében *helyi bírálóbizottságot (HBB-t)* állítanak fel, melynek összehívását, működését és tagjait a HACS által kiadott – és az irányító hatóság által jóváhagyott – ügyszabványban kell meghatározni.³⁹ Nem meg-

³⁶ 71. § (10) bek.

³⁷ HACS létrehozására Magyarországon konzorcium vagy egyesület formájában volt lehetőség. A HACS legfontosabb döntéshozatali szintje konzorcium esetén a taggyűlés, egyesület esetén a közgyűlés.

³⁸ Az 1702/2014. (XII. 3.) Korm. határozat 11. pontjában még 43,44 milliárd forint keretösszeg szerepelt. Összehasonlításként, a LEADER Helyi Akciósoportok (Magyarországon jelenleg 103 darab) Helyi Fejlesztési Stratégiáin alapuló kezdeményezések támogatására a Miniszterelnökség 41,3 milliárd forintot különített el a Vidékfejlesztési Program keretében, lásd: <https://www.nak.hu/agazati-hirek/videkfejlesztes/95624-mar-tobb-mint-hatszaz-videkfejlesztesi-palyazatot-jelentettek-meg-a-leader-helyi-akciocsoportok> (2018. 02. 07.).

³⁹ 72. § (9) bek.

lepő, hogy a helyi akciócsoportok több helyen, az összeférhetetlenség elkerülése érdekében olyan szervezeteket választottak a tagok közé, akik valószínűleg önállóan nem fognak indulni a helyi felhívások keretében meghirdetett pályázatokon, így elvileg fel sem merülhet annak a kockázata, hogy olyan szervezet valósítson meg CLLD-projektet, amely részt vett a nyertesek kiválasztásában.⁴⁰

Az eddig elmondottak alapján azonban látható, hogy a HKFS kialakítása során a siker legfontosabb garanciája a tervezés *előkészítő szakasza*: az alulról építkező, a helyi lakosság minél szélesebb körét, illetve a helyi érdekcsoportokat minél nagyobb számban bevonó, nyílt tervezési módszer alkalmazása. Amennyiben a helyi szereplők nemcsak a célok azonosításába, hanem a helyzetfeltárásba és a következő tervezési lépések meghatározásába is bevonásra kerülnek, a helyi közösség tagjai jobban magukénak fogják érezni a helyi stratégia tartalmát, és nagy valószínűséggel annak végrehajtásába is aktívabban fognak bekapcsolódni. Az adminisztratív és pénzügyi koordinációs feladatokon, valamint az általános tájékoztatási tevékenységen túl *elsődlegesen a HACS-ok munkaszervezeteinek feladata lenne* az animálás, az ötlet- és projektgenerálás, a hatékony együttműködés kereteinek megteremtése a potenciális pályázókkal, a pályázatok előkészítésétől az indítás utáni projekttagogatásig. A rendelkezésre álló idő hiánya nem lehet indok ennek elmaradására, hiszen legalább 2014 óta ismert volt már, hogy miben rejlik a CLLD újszerűsége. Úgy tűnik, ennek jelentőségét egyelőre a központi kormányzat és a helyi döntéshozók is nehezen értették meg, ami miatt *szinte kódolva van a hiányosságok megjelenése* a CLLD mint újszerű fejlesztési eszköz hazai érvényesülése során.

6. A CLLD ÉS A (HELYI) KÖRNYEZETPOLITIKA KAPCSOLATA

A településfejlesztési és -rendezési tevékenység az egészséges környezethez való jog érvényesítésének is fontos eszköze. A korszerű és hatékony településfejlesztésnek az érintettek közös elképzeléseinek kell alapulnia, összhangban a település (természeti, kulturális és egyéb) adottságaival. A településrendezéssel kapcsolatos döntések hosszú távon befolyásolhatják (javíthatják, ronthatják, de akár végérvényesen károsíthatják is) az érintett települési környezetet. A környezeti problémák kezelésére irányuló intézkedések hiánya továbbá kedvezőtlen hatást gyakorolhat a helyi társadalomra és gazdaságra egyaránt, hiszen a városok vonzereje a családok mellett a gazdasági élet szereplői, a befektetők számára is csökkenhet.

A városi és regionális tervezés „atyja”, *Patrick Geddes* nevéhez fűződő,⁴¹ és később a környezetvédelemben is gyakran használt, közismert jelszó („*Gondolkodj*

⁴⁰ Ez azonban egy dilemmát is jelentett a HACS-ok létrehozása során, hiszen a helyi közösség aktív és dinamikus tagjainak a kizárása a tagok köréből a működés hatékonyságát csökkentheti.

⁴¹ FÁBIÁN Attila: Kultúra alapú városfejlesztés, kreatív városok. *Economica*, 2009/3, 20.

globálisan, cselekedj lokálisan”) szintén arra utal, hogy az egyéneknek helyi szinten van a legtöbb lehetősége aktívan fellépni a problémák megoldása terén, illetve hogy a többszintű kormányzás részeként bizonyos kihívások hatékony kezelésére a helyi szintű vagy ahhoz közeli igazgatási szervek képesek a leginkább. Lokális problémákra és kihívásokra tehát a helyi közösségek és az alsóbb szintű kormányzatok adhatják a legjobb válaszokat, innovatív megoldásaik pedig – a hatékonyság növelésén túl – mintaként is szolgálhatnak mások számára.

Láthatjuk, hogy a közösségvezérelt helyi fejlesztések kulcsa a közösségek bevonása, aktivizálása, a részvételük biztosítása a helyi fejlesztési stratégiák előkészítése és végrehajtása során. Ez teljes mértékben összhangban van a környezetpolitika egyik alapvetésével, mely szerint „*törekedni kell a közösségek szükségleteinek helyi szinten, helyi erőforrásokból történő kielégítésére, de egyben a helyi sajátosságok sokszínűség, készletek védelmére is*”.⁴² Szintén evidenciának tekinthetjük, hogy a környezetpolitika feladatai között megjelenik az emberek életminőségének javítása, a természeti és kulturális örökség megőrzése, a helyi közösségek önszerveződésének és öngondoskodásának erősítése, valamint a helyi erőforrásokra épülő gazdaság életképességének javítása.

Maga a „*közösség*” kulcsfontosságú eleme a környezetvédelmi gondolkodásnak, a közösségi vagy társadalmi részvétel (*public participation*) pedig elismert alapelve a hazai környezetvédelmi szabályozásnak is,⁴³ hiszen az egyének nemcsak elszenvedői a környezeti ártalmaknak, hanem széles körben maguk is közreműködnek azok keletkezésében, előidőzésében.⁴⁴ Ami a közösség szerepét illeti, az ember közösségben tud igazán kiteljesedni és elismerést kapni, ami elengedhetetlen a (szellemi, lelki, érzelmi és fizikai) egészség megőrzéséhez is. Tágabban értelmezve a közösségért való tevékenység alapvető fontosságú eleme a társadalmi együttműködésnek, és szorosan kapcsolódik az egyének tágabb értelemben vett politikai-közéleti aktivitásához is. Ahogy azt Yuval Noah HARARI világhírű könyvében megfogalmazta: a család és a kisközösségek összeomlása, és ezeknek az állammal és a piaccal (mint „*elképzelt közösségekkel*”) történő helyettesítése az emberi történelem eddigi legnagyobb szociális forradalma volt.⁴⁵ Távolabbról nézve tehát a közösségi összetartozás erősítése, a közösségépítés az individualizáció és az egyének elszigeteltsége ellen is hat.

Manapság természetesen egyre kevésbé léteznek stabil és koherens (valódi) közösségek, illetve bizonyos méret (legfeljebb 1-2000 fő) felett a közösség tagjai már nem is ismerhetik személyesen egymást, így a bizalom mértéke is gyengül a tagok

⁴² Lásd a 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat 1. mellékletében szereplő 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP-IV.) Bevezetőjében felsorolt alapelvek közül az utolsót.

⁴³ FODOR László: *Környezetjog*. Debreceni Egyetemi Kiadó Debrecen University Press, 2014, 100.

⁴⁴ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Második, átdolgozott kiadás, Szent István Társulat, Budapest, 2014, 58.

⁴⁵ HARARI, Yuval Noah: *Sapiens – Az emberiség rövid története*. Animus Kiadó, 2017, 318., 324.

között. A bizalom ugyanakkor elengedhetetlen az együttműködéshez, mert ennek hiányában az egyének egyre inkább a *versengést* részesítik előnyben a *kooperáció* helyett (azaz az egyéni érdekeiket a közös érdekek rovására), és ezzel szoros összefüggésben a csoport közösségérzete is csökken.⁴⁶

A CLLD kapcsán többször említett együttműködés és a partnerség is régóta meghatározó elvekként jelennek meg a hazai környezetpolitikában.⁴⁷ A köz- és magánszféra együttműködésére történő utalás továbbá megjelenik az EU hetedik környezetvédelmi cselekvési programjában is, amely az uniós környezetpolitika keretét adja 2020-ig.⁴⁸ Tágabban értelmezve a gazdaság, a társadalom és a környezet összefüggéseit, a „fenntartható társadalom” kialakítása is összefogást igényel „a magyar társadalom különböző szereplői: az egyének, a közösségek, a gazdálkodó szervezetek és a kormányzat között”.⁴⁹ A környezet védelméhez hasonlóan a fenntarthatóság is olyan célkitűzés, amely sokféle szervezet értékrendjében megjelenik, bár maga a „fenntarthatóság” valamennyi uniós projekt esetében – véleményem szerint is hibásan – horizontális követelményként jelenik meg,⁵⁰ és – a holisztikus szemlélet érvényesülésének hiánya miatt – egyébként is leszűkül a „környezeti fenntarthatóságra”, azaz a fenntarthatóságnak mindössze az egyik pillérét alkotó, környezetvédelmi vonatkozású szempontok teljesítésére. Végül a CLLD egészét áthatja az a – környezeti politikából szintén jól ismert – követelmény is, hogy a transzparencia és a nyilvánosság a döntéshozatali folyamatok során mindvégig biztosított legyen.

7. ÖSSZEGZÉS

A Régiók Bizottsága már 2012-ben jelezte, hogy a CLLD a jelenlegi programozási időszak egyik nagy áttörése lehet,⁵¹ mert a helyi fejlesztési eszközök elvileg több mozgásteret és nagyobb rugalmasságot biztosítanak a kedvezményezetteknek. Ugyanakkor egyáltalán nem biztos, hogy a közösségvezérelt helyi kezdeményezések újszerű formái képesek lesznek meghonosodni és érvényesülni Magyarországon.

⁴⁶ TAKÁCS-SÁNTA András: *A közlegelők komédiája (A közösségek újrafelfedezése mint kiút az ökológiai válságból)*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2017, 20.

⁴⁷ PONCELET, Eric C.: *Partnering for the Environment – Multistakeholder Collaboration in a Changing World*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, 2004.

⁴⁸ 1386/2013/EU határozat 3. cikk (2) bek. HL L 354, 28/12/2013, 171.

⁴⁹ Lásd a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról szóló 18/2013. (III. 28.) OGY határozat 5. preambulumbekzdését.

⁵⁰ Ezzel összhangban lásd HORVÁTH Zsuzsanna – SCHMIDT Norbert: A fenntartható fejlődés koncepciója az uniós fejlesztési dokumentumokban. *JURA*, 2012/1, Pécs, 60.

⁵¹ A Régiók Bizottsága véleménye: A közösségek szintjén irányított helyi fejlesztés, CdR 1684/2012.

Egyrészt általános jelenség, hogy a gyakorlatban a helyi lakosságot, a helyi közösségeket nem vonják be megfelelően a közpolitikai döntések meghozatalába. Sajnos továbbra is érvényes az a megállapítás, hogy térségünkben a részvételi aktivitás növekedésének bázisát alapvetően az emberek közötti bizalom helyreállítása jelenthetné.⁵² A tapasztalatok szerint a kezdeményezés hatékonysága ellenére a közszféra képviselői is gyakran idegenkednek a CLLD partnerségi módszerétől, pedig a jól működő partnerségek meg is erősíthetik a választott tisztségviselők szerepét.

Másrészt az irányítási feladatok jelentős részének helyi szintre delegálása párhuzamos munkavégzéshez vezethet, és a vidékfejlesztés keretében már korábban is felmerült problémaként, hogy a vidéki térségekben többnyire csak az egyébként is aktív szervezetek tudtak igazán részt venni ezekben a programokban, akik a már meglévő tevékenységeik megvalósításához, folytatásához kaptak így további segítséget.⁵³ Továbbá éppen a LEADER-program hazai végrehajtása során történt meg, hogy a pályázatok megvalósulása jelentős csúszást szenvedett, és az alulról építkezés módszerére épülő program egész szellemisége eltűnni látszott a ráépülő, bürokratikus szabályrendszer és menedzselés miatt.⁵⁴ A Partnerségi Megállapodás is elismeri a 2007–2013-as tervezési ciklus tapasztalataival kapcsolatban, hogy a LEADER-program esetén a „*normatív eljárásrenden alapuló programvégrehajtás nem segítette a több szektort érintő, komplex fejlesztéseket*”.⁵⁵

Az eddig nyilvánosságra került támogatási összegek – amelyek a munkaszervezetek működésére megítélt támogatásokat jelzik – vizsgálata alapján megállapítható, hogy a HKFS-ekhez kapcsolódó, közösségvezérelt helyi fejlesztések megvalósítására beadott pályázatok többségét települési önkormányzatok (polgármesteri hivatalok), nonprofit kft.-k és egyéb városi cégek nyújtották be; az ő arányuk majdnem eléri az összes pályázó kétharmadát. Az egyesületek száma a 30%-ot sem teszi ki,⁵⁶ illetve a pályázók között megjelenik két alapítvány, két közalapítvány, egy egyházközség, Győr esetében pedig az Arrabona EGTC.⁵⁷ Külön helyi akciócsoport egyesület létrehozására mindössze három helyen került sor (Bátonyterenye,

⁵² REISINGER Adrienn: Civil/non-profit szervezetek a kohéziós politikában – elméleti alapok. *Tér és Társadalom*, 2012/1, 61.

⁵³ Európai Számvevőszék: A Leader-megközelítés a vidékfejlesztés gyakorlatában, 5. sz. különjelentés, 2010, 72.

⁵⁴ KOVÁCS Dezső – PÓLA Péter – FINTA István: A LEADER program tapasztalatai és az alulról építkező vidékfejlesztés néhány tapasztalata Magyarországon. *Gazdaság és Társadalom*, 2011/3–4, 81–107.

⁵⁵ 59.

⁵⁶ Ezek között szerepel a debreceni Civilek a Fiatalokért Egyesület is, a szellemes „Cívis Lokális Lehetőségek Debrecenben (CLLD)” című pályázattal.

⁵⁷ Az Arrabona Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás 2011-ben jött létre Győr Megyei Jogú Város kezdeményezésére (részletek: <http://www.arrabona.eu>).

Dombóvár és Pécs), egy település (Miskolc) pedig két HKFS megvalósítására is sikeresen pályázott.⁵⁸

Az önkormányzatok a CLLD segítségével „megmozgathatják” a civil szervezeteket, a vállalkozásokat és a közsféra képviselőit, hogy együttműködve és egymást kiegészítve tegyenek az érintett települések fejlesztéséért, vonzóbbá tételéért. A *kettős finanszírozás tilalma* miatt az egyéb konstrukciókból már támogatást nyert fejlesztések nem támogathatóak a CLLD helyi felhívások keretében, mégis féltő, hogy az önkormányzatok arra fogják felhasználni ezeket a támogatási összegeket, hogy a többi, folyamatban lévő – elsősorban a GINOP, EFOP⁵⁹ és TOP prioritási tengelyeihez, illetve a Modern Városok Programhoz kapcsolódó – fejlesztéseikhez biztosítsanak kiegészítő forrásokat.⁶⁰

Kérdéses tehát egyelőre, hogy a városi CLLD-projektek mennyire fogják beváltani a hozzájuk fűzött reményeket. A várostérségi együttműködések keretében mindenképp hasznos lehetne a városi HACS-ok és a LEADER akciócsoportok közötti, intézményes kapcsolatok (például várostérségi fejlesztési platformok) megteremtése is, az együttműködésben rejlő lehetőségek feltárása, a fejlesztési elképzelések összehangolása, integrálása, a rendelkezésre álló források egymást kiegészítő jelleggel történő felhasználása érdekében. Kétségtelen ugyanakkor, hogy sikeres megvalósításuk esetén a helyi fejlesztések jelentősen és hosszabb távon is hozzájárulhatnak a helyi környezetpolitika hazai erősítéséhez. A pozitív minták pedig elősegíthetik a lakosság és a döntéshozók széles körét érintő szemléletváltást, a környezettudatos viselkedés elterjedését, valamint egy kevésbé fogyasztás centrikus, környeztikémből életvitel kialakítását.

⁵⁸ Avasi Horizont HKFS és Diósgyőri Horizont HKFS.

⁵⁹ Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (OP), Emberi Erőforrás Fejlesztési OP.

⁶⁰ Különösen csábító ez a lehetőség a TOP-2.1.2-15/16 és TOP-6.3.2-15/16 kódszámú „Zöld város kialakítása”, a TOP-5.2.1-15 kódszámú „A társadalmi együttműködés erősítését szolgáló helyi szintű komplex programok”, illetve a TOP-6.9.2-15/16 kódszámú „A helyi identitás és kohézió erősítése” pályázati felhívások keretében megvalósuló projektek esetében.

Hulladékgazdálkodás és önkormányzatok

A keletkezett hulladékok kezelése, a mennyiségük csökkentése, a hulladékgazdálkodás témaköre folyamatosan napirenden lévő téma. Az ellátatlan, nem megfelelően ellátott hulladékgazdálkodási közszolgáltatás veszélyezteti az emberi egészséget, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülését. Az Alaptörvény P) cikkének értelmében „a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”. A hulladékgazdálkodás területén (is) folyamatosan jelentkeznek kihívások, a hulladékmennyiség csökkentésére irányuló célok alapvetően állnak szembe a fogyasztói társadalom attitűdjével. A hulladék mennyiségének csökkentése alapkövetelménye a körforgásos gazdasági modellnek is. Az általános követelmények egységesítése pedig nem járhat azzal, hogy a magasabb színvonalú szolgáltatás alacsonyabb színvonalúvá váljék, összhangban a visszalépés tilalmának követelményével is.

A fenntarthatóság jegyében mindannyiunk érdeke egy stabil hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer, mely a különböző eszközök széles skálájával a hulladékképződés megelőzése mellett teszi le a voksát.

Ezen írás keretében először bemutatom a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szervezésének általános kérdéseit, e közszolgáltatás célját. Felvázolom a hazai hulladékgazdálkodási közszolgáltatás általános szerkezetét, ismertetem a szereplőkre vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket. Majd azonosítok néhány problémás pontot a rendszerben. Ezt követően röviden ismertetem az Alapvető Jogok Biztosának, valamint a Jövő Nemzedékek Érdekeinek Védelmét Ellátó Biztos helyettes (továbbiakban: Szószóló) néhány, a témában releváns jelentését. Végezetül a Szószóló az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok hazai megvalósítása szempontjából fontos egyes ombudsmani javaslatokról szóló állásfoglalása alapján ismertetem a rendszer fejlesztésének lehetőségeit.

* Dr. Szamek Gabriella, az Alapvető Jogok Biztos Hivatalának jogi főreferense, és az Eötvös Loránd Tudományegyetem megbízott oktatója. A cikk a szerző saját véleményét tartalmazza.

1. A HULLADÉK¹-KÖZSZOLGÁLTATÁSRÓL ÁLTALÁBAN

A gazdasági közszolgáltatásokat besorolhatjuk a hálózatos iparágak által nyújtott közszolgáltatásokra, a kommunális-területi közszolgáltatásokra, valamint azon szociális, kulturális egészségügyi, oktatási közszolgáltatásokra, melyek az Európai Unió (továbbiakban: EU) joga szerint általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősülnek. A nagy műszaki infrastruktúrát igénylő, hálózatos iparágak által nyújtott szolgáltatások például az energiaellátás vagy a távhőszolgáltatás. A kommunális, helyi-területi közszolgáltatások körébe a településüzemeltetéssel, helyi lakosságot érintő szolgáltatások megszervezésével kapcsolatos közszolgáltatások tartoznak.² A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ugyanakkor tekinthető valamilyen speciális hálózatos iparágnak, mert a struktúra kiépítésének költsége magas, így piaci előnnyel bír az a szereplő, amely már rendelkezik hulladéklerakóval. Jelen jogszabályi környezetre figyelemmel pedig csak egy közszolgáltató végezhet egy adott településen hulladékgazdálkodási közszolgáltatást.³ A gazdasági közszolgáltatásokat az EU általános szabályainak megfelelően piaci alapon kell megszervezni. E tevékenységekhez azonban közszolgáltatási kötelezettségek kapcsolódnak, melyek szükséges és arányos felmentést kaphatnak a belső piaci és a versenyjogi szabályok alól, a közfeladat ellátása érdekében.⁴

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szervezési szempontból egy magánjogias modellként beszélhetünk. Az igénybe vevő fizet a közszolgáltatásért, ugyanakkor e területen egy rendkívül változatos és részletes⁵ szabályozással találkozunk. A közszolgáltatót a helyi-települési önkormányzatok választják ki,⁶ továbbá e területen hatósági árazás történik. A hatósági árazás akkor működik jól, ha költség alapú árazás mentén alakítják ki az árakat.

¹ A hulladék fogalmát – összhangban a hatályos uniós szabályozással – a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (továbbiakban: Ht.) 2. § (1) bek. 23. pontja határozza meg, e szerint „Bármely anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik, vagy megválni köteles”. Ez egy rendkívül tág fogalom, e generálklauzulát a jogalkalmazás értelmezi részletesen. (Lásd például: C-2/90. sz. ügy Bizottság kontra Belgium, ECLI:EU:C:1992:310; C-9/00. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, Palin Granit Oy és a Vehmassalom kansanerveystöns kuntayhymän hallitus között, ECLI:EU:C:2002:232; C-188/07. sz. ügy előzetes döntéshozatali eljárás a Commune de Masquer és a Total France SA, a Total International Ltd. között, ECLI:EU:C:2008:174). Jelen tanulmányban a Ht. 2. § (1) bek. 43. pontjában meghatározott települési hulladékról van szó.

² FAZEKAS Marianna (szerk.) *Közgazgatási jog Általános rész II.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017, 85.

³ HOFFMAN István (szerk.) *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 221.

⁴ Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 106. cikk (2) bekezdés.

⁵ Törvényi szinttől a helyi önkormányzati rendeleti szintig bezárólag.

⁶ A probléma részletesebb kifejtéséről a későbbiekben lesz szó.

Hazánkban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátására többségi (vagy kizárólagos) állami tulajdonban álló gazdasági társaságok jöttek létre (közüzemek),⁷ az önkormányzatok csak átlátható gazdasági társaságban vehetnek részt,⁸ és érvényesül a közfeladatok ellátásának védelme is, vagyis a vállalkozási tevékenység nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását,⁹ valamint a 100%-os állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság azon közfeladat elvégzésére, melynek ellátására létrehozták, nem alapíthat gazdasági társaságot.

A közszolgáltatási szerződésekkel kapcsolatos általános tudnivalókat a Ptk.¹⁰ rendelkezései tartalmazzák. A közszolgáltatási szerződés alapján a szolgáltató általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására, a felhasználó pedig díj fizetésére köteles.¹¹ A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás területén mindkét felet szerződéskötési kötelezettség terheli, a szerződés lényeges tartalmát jogszabályok határozzák meg, valamint erős fogyasztóvédelmi jellegű hatósági felügyeletről is beszélhetünk e területen.

2. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁS CÉLJA

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás célját a hulladékirányelv¹² 4. cikke határozza meg, amikor is a hulladékhierarchia rendszerét fejt ki:

- megelőzés;
- újrahasználatra való előkészítés;
- újrafeldolgozás;
- egyéb hasznosítás (például energetikai hasznosítás)
- ártalmatlanítás.

Ezt a hierarchiát szükséges alkalmazni a települési hulladékgazdálkodás tervezésénél is. A hulladékirányelv az önellátás és a közelség elvét is nevesíti, ezen elvek akkor érvényesülnek, ha a hulladék ott kerül kezelésre, ahol ez a legjobban/leggazdaságosabban megoldható. Területi szinten ez jelentheti az EU egész területét,

⁷ FAZEKAS (szerk.) i. m., 105.

⁸ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyronról (továbbiakban: Nvt.) 8. §.

⁹ Nvt. 9. § (2).

¹⁰ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (továbbiakban: Ptk.).

¹¹ Ptk. 6:256. § (1).

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (továbbiakban: hulladékirányelv) HL L 312, 22/11/2008 o. 0003 – 0030.

egy tagállamot vagy régiót vagy egy települési önkormányzat területét is.¹³ A Ht. 2. § (1) bekezdésének 26. pontja határozza meg a hulladékgazdálkodás fogalmát, a hulladékgazdálkodás körébe tartozik a hulladék gyűjtése, szállítása, kezelése, az ilyen műveletek felügyelete, a kereskedőként, közvetítőként vagy közvetítő szervezetként végzett tevékenység, a hulladékgazdálkodási létesítmények és berendezések üzemeltetése, továbbá a hulladékkezelő létesítmények utógondozása. A Mötv.¹⁴ 13. § (1) bekezdés 19. pontja a hulladékgazdálkodást a helyi közügyek, a helyben biztosítandó közfeladatok körében, helyi feladatként jelöli meg.

E terület 'specialtása' a környezetre gyakorolt hatása, hatásai okán fontos megemlítenünk még a kérdés alapjogi vetületét is. Az Alaptörvény P) cikkéről már esett szó korábban, a XX. cikk (1) bekezdése alapján: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” Az Alaptörvény XXI. cikkének (1) bekezdése értelmében „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez”. Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése pedig arról beszél, hogy „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa”. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás e rendelkezések figyelembevételével, érvényesülésük biztosításával szervezhető, illetve végezhető.

3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELADATAI¹⁵

A helyi önkormányzatok a hulladékgazdálkodási közfeladat ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződéssel biztosítják.¹⁶ E feladat ellátására közbeszerzési eljárást követően csak egy közszolgáltatóval köthetnek írásbeli szerződést. A közszolgáltató csak nonprofit gazdasági társaság lehet, illetve rendelkeznie kell minősítési engedéllyel és megfelelőségi véleménnyel.¹⁷ A közbeszerzésekkel kapcsolatosan e témához kapcsolódóan érdemes röviden a kivételi lehetőségekről szólni. A közbeszerzési szabályok szerint beszélhetünk in-house kivételi körről, mely esetben a szerződést kötő felek között nem kell közbeszerzési eljárást lebonyolítani, mivel a felek között vagy olyan tulajdo-

¹³ HOFFMAN (szerk.) i. m., 223.

¹⁴ 2011. CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (továbbiakban: Mötv.).

¹⁵ A tárgyunkhoz releváns hulladékgazdálkodási közszolgáltatáshoz kötődő feladatai kerültek kiemelésre.

¹⁶ Ht. 33. § (1) bekezdése.

¹⁷ Ht. 34. §.

nosi, ellenőrzési, bevételi kapcsolat van, ami ezt lehetővé teszi,¹⁸ vagy elképzelhető még az úgynevezett Hamburg¹⁹ típusú együttműködés is.²⁰

A Ht. rendelkezései értelmében hulladékgazdálkodási közszolgáltatáson a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék átvételét, gyűjtését, elszállítását, kezelését, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartását, üzemeltetését, vagyonkezelését és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos szintű megszervezését biztosító, kötelező jelleggel igénybe veendő szolgáltatást értünk.²¹ E körben az önkormányzat közfeladata a Möt. 13. § (1) bekezdés 19. pontja szerinti közfeladat az önkormányzat közigazgatási területén a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szintű részletszabályainak meghatározása, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltató kiválasztása, a közszolgáltatási szerződés megkötése,²² míg állami közfeladat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos szintű megszervezése.²³

További fontos önkormányzati feladat e területen a rendeletalkotás. A települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben állapítja meg többek között:

- az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit,
- az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit,
- az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit,
- az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat.²⁴

¹⁸ C-280/00 sz., Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-7747. o.].

¹⁹ A Hamburg típusú in-house együttműködés esetén a 2014/20/EU irányelv a közbeszerzésekről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (2014. február 26.) (EUHL L 94.) 12. cikk (4) bekezdése alapján az ajánlatkérői oldalon álló közjogi jogalanyok azon közszolgáltatás nyújtása érdekében létrehozhat együttműködési módot szabályoz, mely alapján a közbeszerzési kötelezettség alól való mentesség az Európai Unió Bírósága által hozott ítéletekből ered. (C-480/06. sz. Hamburg ügy ECLI:EU:C:2009:357, C-159/11. sz. ún. Azienda ügy ECLI:EU:C:2012:817).

²⁰ HOFFMAN (szerk.) i. m., 223.

²¹ Ht. 2. § (1) bekezdés 27. pont.

²² Ht. 2. § (1) bekezdés 27a. pont.

²³ Ht. 27. § (1) bekezdés 27b. pont.

²⁴ Ht. 35. § (1) bekezdés.

Az önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről és abban az esetben, ha az önkormányzat díjkedvezményt vagy díjkompenzációt állapít meg, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj ezáltal meg nem fizetett összegét a Koordináló szerv számára az önkormányzat köteles megtéríteni.²⁵

4. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁS STRUKTÚRÁJA



1. ábra. Hulladékgazdálkodási-közszolgáltatás struktúrája

Az 1. ábrán látható a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásban kapcsolatban lévő, abban részt vevők viszonyainak sematikus ábrája. Az *önkormányzat* feladatairól a korábbiakban volt már szó, e helyütt az ingatlanhasználóval kapcsolatban felmerült egyik feladatára, a helyi rendelet megalkotására utalnánk vissza, mellyel közvetlenül képes befolyásolni az ingatlanhasználó életviszonyait.

Ingatlanhasználón az ingatlan birtokosát, tulajdonosát, vagy kezelőjét, valamint a társasházat és a lakásszövetkezetet értjük, aki (amely) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére köteles,²⁶ és akinek (amelynek) a közszolgáltató rendelkezésére áll.²⁷ Az ingatlanhasználó – ahogy már a korábbiakban is

²⁵ Ht. 35. § (2)–(3) bekezdés.

²⁶ Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a közszolgáltatás kötelező igénybevételéről. Lásd például: 1288/B/1996. AB határozat, ABH 2000, 829, 52/1998. (XI. 27.) AB határozat ABH 1998, 483, 399/B/2002 AB határozat ABH 2004, 1929.

²⁷ Ht. 2. § (1) bekezdés 34. pont.

említésre került – közszolgáltatási szerződést köt a közszolgáltatóval. E szerződés lényeges tartalmát jogszabályok befolyásolják, a jogszabályokban meghatározott tartalmi elemeken kell alapulnia, és nem tartalmazhat olyan feltételt vagy kikötést, amely a jogszabályok rendelkezéseivel, közöttük az önkormányzati rendelettel ellentétes lenne. Ha a jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.²⁸

Az ingatlanhasználó nem élvez szabadságot a tekintetben, hogy szeretné-e a közszolgáltatási szerződést megkötni, erre kötelezettsége van. Az Alkotmánybíróság egyik határozatában kifejtette, hogy az ingatlanok tulajdonosai, bérlői – életszerű megítélés szerint – szükségképpen bocsátanak ki olyan háztartási szemetet, amely a környezetet veszélyeztetheti. Aligha képzelhető el, hogy a háztartás körül keletkezett mindenfajta szemetet természetes úton, környezeti szennyezés elkerülésével ártalmatlanítanak.²⁹

Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. (XII. 20.) AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja, vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez. A megkötött szerződésből fakadó díjat az ingatlanhasználó a Koordináló szerv részére fizeti meg, az ingatlanhasználó felé számlázási tevékenységet a Koordináló folytat.

A rendszerünk következő szereplője a *közszolgáltató*, amely a közszolgáltatási területen gondoskodik az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat folyamatos ellátásáról, a feladatkörébe tartozó hulladékgazdálkodási tevékenységeket a hulladékhierarchiára figyelemmel úgy választja meg, hogy az előírt megelőzési, hasznosítási és ártalmatlanítási célkitűzések teljesülni tudjanak, ezt a Koordináló ellenőrzi és erről megfeleléségi véleményt állít ki a közszolgáltató részére. A tevékenység végzéséhez köteles a közszolgáltató környezetvédelmi biztosítást kötni, vagy céltartalékot képezni.³⁰

A közszolgáltató a közszolgáltatás keretében³¹

a) az ingatlanhasználók által a közszolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényben gyűjtött települési hulladékot az ingatlanhasználóktól összegyűjti és elszállítja,

b) a lomtalanítás körébe tartozó lomhulladékot az ingatlanhasználóktól összegyűjti, átveszi és elszállítja,

²⁸ Ptk. 6:60. § (1) bekezdés.

²⁹ 52/2000. (XII. 18.) AB határozat ABH 2000, 504.

³⁰ Ht. 41. §.

³¹ A tárgyunkhoz releváns feladatai kerültek kiemelésre.

c) az általa üzemeltetett hulladékgyűjtő ponton, hulladékgyűjtő udvaron gyűjtött vagy átvételei helyen átvett hulladékot összegyűjti és elszállítja,

d) az elhagyott vagy ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett hulladékot összegyűjti, elszállítja, gondoskodik az elhagyott vagy ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett hulladék kezeléséről, ha erre a települési önkormányzattal megkötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződése kiterjed,

e) koordináló szerv mint vagyonekezelő által a részére üzemeltetésre átadott létesítményeket, eszközöket, vagyonelemeket, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett egyéb hulladékgazdálkodási létesítményt üzemelteti,

f) ügyfélszolgálatot működtet.³²

A közszolgáltató szerződésben áll az ingatlanhasználóval, valamint az önkormányzatokkal is. A fenti felsorolás d) pontja kapcsán érdemes röviden megemlíteni, hogy az akár az egyes szerződések kényszerítő elemeként is megjelenhet. A Koordináló szerv felé adatszolgáltatási kötelezettség terheli, az ingatlanhasználóktól beérkező befizetéseket a Koordináló szerv fizeti ki a közszolgáltató részére.

A rendszer bemutatásban soron következő szereplő a *Koordináló* szerv, melynek a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonekezelő Zrt.-t (továbbiakban: NHKV) jelölte ki a kormány.³³ Feladatai többek között:³⁴

a) ellátja az önkormányzatok közötti és a regionális koordinációt, amelynek keretében gondoskodik a közszolgáltatás során elkülönítetten gyűjtött és a vegyes hulladék kezelése során keletkezett hasznosítható hulladék hasznosításának megszervezéséről, továbbá koordinálja a hasznosításra nem kerülő hulladékok ártalmatlanítását,

b) elkészíti az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervet (továbbiakban: OHKT), és nyomon követi a végrehajtást,

c) megállapítja, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszerelem fejlesztése megfelel-e az OHKT-nak,

d) megállapítja, hogy a közszolgáltató tevékenysége megfelel-e az OHKT-ben foglaltaknak, és arról véleményét állít ki,

e) kezeli az önkormányzatok, önkormányzati társulások által önkéntesen vagyonekezelés körében rábízott vagyont,

f) beszedi a közszolgáltatási díjat, és kifizeti a közszolgáltatóknak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat.³⁵

Mint az az ábrából látszik, az NHKV hatással, ráhatással van a rendszer összes szereplőjére. Hozzá érkeznek be az ingatlanhasználók befizetései, annak ellenére,

³² Ht. 42. § (1) bekezdés.

³³ 69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól (továbbiakban: Korm. rend.) 3. § (1) bekezdés.

³⁴ A tárgyunkhoz releváns feladatai kerültek kiemelésre.

³⁵ Ht. 32/A. § (1) bekezdés.

hogy semmilyen szerződési viszonyban nem áll az NHKV az ingatlanhasználókkal. Az önkormányzatok megküldik a NHKV-nak a megvalósítani kívánt rendszerelem fejlesztések terveit, melyet az NHKV az OHKT-nak való megfelelésség szempontjából vizsgál.³⁶ Azt is vizsgálhatja, hogy a közszolgáltatás megfelel-e a OHKT-ban foglaltaknak, amennyiben úgy találja, hogy nem felel meg, jelzéssel élhet, amely következtében ha nem módosítanak, az illetékes hatóságnál eljárást kezdeményezhet.³⁷ A közszolgáltató részére megfeleléségi véleményt állít ki, mely nélkül a közszolgáltató nem szolgáltathat. Így látható, hogy több ponton is komoly ráhatása van arra az NHKV-nak, hogy az önkormányzatok milyen közszolgáltatóval köthetnek szerződést, illetve hogy milyen rendszerelem-fejlesztést végezhetnek el. További kapcsolódási pont pedig, hogy az önkormányzatnak az NHKV részére meg kell térítenie, ha a valamely lakosának közszolgáltatási díjkedvezményt vagy díjfizetési mentességet állapított meg.

5. PROBLÉMÁS (GÓC)PONTOK

a) Az NHKV-t gazdasági társaság formájában hozták létre az állami vagyonkezelésre. E működési forma, bár egyre népszerűbb napjainkban, mert megfelelő szabadságot biztosít a tulajdonos részére, e helyütt mégis vet fel kérdések. Az NHKV, mivel nem közigazgatási szerv, ezért hatósági ügyeihez hatáskört kivételesen, felhatalmazás útján gyakorolhat(na). Mint arról volt már szó, a megfeleléségi vélemény nélkül egy közszolgáltató sem tevékenykedhet. Épp ezért alapvető joga, jogos érdeke tehát a közszolgáltatónak e vélemény megléte. E vélemény kiállítása ugyanakkor a jogszabályok szerint jelenleg nem tekinthető hatósági ügynek. Így tehát bár az NHKV gyakorlatilag hatósági jogkörrel jár el, nem érvényesülnek az eljárásában az alapvető eljárási garanciák. A megfeleléségi vélemények kiadásával kapcsolatosan akkor járunk el helyesen, ha ezen eljárására kiterjesztésre kerülnek az eljárásjogi garanciák, és így megnyílna a jogorvoslat lehetősége is.³⁸

b) Egy 2017 végén napvilágot látott jogszabálytervezet³⁹ úgy kívánta módosítani a kormányrendeletet, hogy a „közszolgáltatók által ellátott hulladékgyűjtési közszolgáltatást a Koordináló szerv vásárolja meg, és változatlan formában továbbértékesíti (továbbszámlázza) a hulladékgyűjtési közszolgáltatási díj beszedésére vonatkozó kötelezettsége alapján az ingatlanhasználók számára”. E rendelkezés beillesztésére a jogszabály indokolása szerint számviteli és adójogi problémák elkerülése érdekében volt/lenne szükség. Nem kétségbe vonva, hogy a koordináló

³⁶ Korm. rend. 5. §.

³⁷ Korm. rend. 4. §.

³⁸ E tárgyban lásd még: HOFFMAN (szerk.) i. m., 230.

³⁹ <https://bit.ly/2NoZEA8> (2018. 02. 28.).

ilyen jellegű problémáját a rendelkezés megoldhatja, mindazonáltal az Alapvető Jogok Biztosa és Szószólója szükségesnek tartották a jogszabály véleményezéséskor⁴⁰ felhívni a figyelmet arra, hogy ez a rendelkezés megváltoztatja a közszolgáltató, a koordináló és az ingatlanhasználó közötti fennálló jogviszonyokat, a jogokat és kötelezettségeket, melyek már a jelenleg is alkotmányossági aggályokat vetnek fel. Ezért a rendelkezés felülvizsgálatát és a számviteli és adójogi problémák kiváltó okának kezelését javasolták, amely a kapcsolatrendszer tisztázatlanságából fakad. A rendszer teljes körű felülvizsgálatát indokolják a további módosítási javaslatok is, ezek alapján szintén látható, hogy a módosításokra a koordináló és a közszolgáltatók közötti magánjogi és közhatalmi jogviszonyok keveredésének, átláthatóságának és kiszámíthatóságának hiánya miatt van szükség.

c) A 2012. áprilisi árszínvonalon tartott közszolgáltatási díj, illetve a közszolgáltatási díjról szóló jogszabály megalkotásának elmaradása, továbbá a hulladék-gazdálkodási közszolgáltatáshoz kapcsolódóan kötelező és a korábbiakhoz képest jelentősen megnövekedett járulékkerhek – melyek kívül esnek a rendes, előre kalkulálható piaci kockázati tényezőkön – veszélyezteti a közszolgáltatás ellátásának biztonságát.⁴¹ E körben azt is fontos megemlíteni, hogy a díjak befagyasztása mellett, lényegében ellenszolgáltatás nélkül kellett a közszolgáltatóknak újabb elemeket bevezetni, mint például a házhoz menő szelektív hulladékgyűjtés.

A hulladék-közszolgáltatási rendszer változása után a Möt. és a Ht. továbbra is a helyi önkormányzatok közfeladataként szabályozza a hulladék-gazdálkodást, viszont mozgásterük csökkent. A korábbi szabályozás szerint az önkormányzati képviselő-testületek jogalkotási feladatkörébe tartozó díjmegállapításra a Ht. 2013. január 1-től a nemzeti fejlesztési miniszterhez került. Valamint a közszolgáltatási díj miniszteri rendeletben való szabályozásáig a Ht. átmeneti rendelkezéseket állapít meg. A Ht. 91. § (2) bekezdése a 2012. december 31-én alkalmazott díj 4,2%-ával megemelt összegében maximálja a közszolgáltató által alkalmazható díjat.

Ezt követően a rezsicsökkentések végrehajtásáról szóló 2013. évi LIV. törvény a rezsicsökkentés vívmányait a hulladék-gazdálkodási közszolgáltatásban is alkalmazni rendelte.⁴² Ezenfelül a szolgáltatót hulladéklerakási járulék, felügyeleti díj,

⁴⁰ AJB-6259/2017. számú ügy.

⁴¹ A díjakkal kapcsolatosan az Északkelet-Pest és Nógrád Megyei Regionális Hulladék-gazdálkodási és Környezetvédelmi Önkormányzati Társulástól (a továbbiakban: Társulás), a Zöld Híd Régió Nonprofit Kft.-től, valamint egy állampolgártól érkezett panasz miatt, mert a Társulást alkotó 106 településen a hulladék-gazdálkodási közszolgáltatás végzésének 2013-tól megváltozott jogszabályi feltételei ellehetetlenítik a közszolgáltatás fenntartható végzésének lehetőségét és a vállalkozást magát is. AJB-815/2017. számú jelentés. (elérhető: <https://bit.ly/2NZIM5m> (2018. 02. 28.).

⁴² A Közszolgáltató az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Ht. 91. § és a Rezsiv. 12. §-a megsemmisítése érdekében, tekintettel arra, hogy a módosított 91. § (2) bekezdésében megállapított díjalkalmazási feltétel sérti a tulajdonhoz való jogot, az igazságtalan megkülönböztetés tilalmát, az egészséghez való jogot, a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosításának

útdíj és tranzakciós illeték fizetésére is kötelezték. Valamint az NHKV tulajdonába kerül a közszolgáltatásra átadott hulladék.⁴³

A hulladéklerakási járulékkal⁴⁴ kapcsolatosan fontos megjegyezni, hogy ez a szennyező fizet elvének⁴⁵ megjelenítése lenne. A célja az volna, hogy csökkentse a hulladék mennyiségét azáltal, hogy a hulladéktermelővel fizetteti meg a szennyezésének költségeit. Vagyis minél több hulladékot termel az ingatlanhasználó, annál többet szükséges fizetnie. Azzal azonban, hogy a hulladéklerakási járulékot a közszolgáltatókkal fizetteti meg a jelenlegi szabályozás, a környezet védelmében felállított rendszer alapját ingatja meg, így az nem képes betölteni célját. Hiszen a közszolgáltatóknak semmi ráhatása nincs arra, hogy mennyi hulladék termelődik, nekik csupán az a feladatuk, hogy elszállítsák a keletkezett hulladékot. Így e díj bevezetése nem eredményezi a hulladék mennyiségének csökkenését, holott az lenne a célja.

d) Hulladékgazdálkodási közszolgáltatást csak többségi (vagy kizárólagos) önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság végezhet. Az Nvt. 5. § (5) bekezdésének c) pontja alapján e körben önkormányzati vagyronról beszélhetünk/ beszélhetnénk. Kérdéses ugyanakkor, hogy mennyiben tekinthető valóban annak? Azt már láttuk, hogy a vagyonelem bármilyen fejlesztésekor csak az NHKV által megfelelőnek talált beruházás végezhető el. A díjkialakítási és számlázási rendszer kialakításának révén a tulajdonos (önkormányzat) gyakorlatilag alig rendelkezik ráhatással a szolgáltatásért járó ellenszolgáltatásra. A kezelésre átvett hulladék tulajdonjoga szintén az NHKV-t illeti meg, a közszolgáltatónak csupán csak a birto-

alkotmányos célját, valamint a nemzet közös öröksége védelméért, fenntartásáért és megőrzéséért való alkotmányos felelősséget.

^{Az} alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság 3137/2014. (IV. 24.) AB végzésével visszautasította, az indokolás szerint azért, mert

[14] Az Alaptörvény „Alapvetés” címet viselő részében megfogalmazottak, így az indítvány által felhívott P cikkben, Q cikk (2) bekezdésében, az R cikk (2) bekezdésében, valamint a T cikk (3) bekezdésében foglaltak nem jogokat állapítanak meg, így a bennük foglaltak esetleges sérelme alkotmányjogi panasz benyújtására alapot nem terem.

[15] Az Alaptörvénynek a tulajdonhoz való jogot kimondó XIII. cikke a meglévő tulajdont védi, így nem vonható a tulajdoni védelem körébe az esetlegesen deficités gazdálkodás miatti veszteség, illetve az elmaradt haszon. Nem állapítható meg tehát a beadványban írottak alapján az Alaptörvény XIII. cikkének sérelme az indítványozó tekintetében sem, és még kevésbé alapozhatja meg az alkotmányjogi panaszt a beadvány azon érvelése, amely az indítványozó kft. tulajdonosának, az önkormányzati szövetségnek a vagyoni veszteségére hivatkozik. Az alkotmányjogi panasz alapja csak az indítványozó saját, Alaptörvényben biztosított jogának sérelme lehet (AJB-815/2017. sz. jelentés 5. o.).

⁴³ Ht. 31. § (2a) bekezdés; 43. § (1) bekezdés.

⁴⁴ Az EUiB többek között az úgynevezett olasz szállodák ügyében vizsgált hasonló kérdést (C-254/08. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Futura Immobiliare srl Hotel Fortuna és társai, valamint a Commune di Cassoria közötti eljárásban {EBHT I6995}).

⁴⁵ Riói Nyilatkozat 16. elve, 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól 9. §.

kába kerül.⁴⁶ Véleményem szerint az önkormányzatok e tulajdonjoga több oldalról is korlátozott.

e) Mint az már többször is felmerült, megfelelőségi vélemény nélkül nem szolgáltatathat a közszolgáltató. Ha az NHKV visszavonja a megfelelőségi véleményt, arról haladéktalanul tájékoztatja a közszolgáltatóval szerződésben álló önkormányzatot (ellátásért felelőst) a vélemény visszavonásáról, melynek következtében a közszolgáltatási szerződés megszüntetése és az új közszolgáltató kiválasztása kell, hogy történjen. Ezzel (főszabály szerint) újra egy közbeszerzési eljárás lefolytatására van szükség az önkormányzatnál a szerződés megkötéséhez, ami azonkívül, hogy egy időben elhúzódó eljárás nem várt költségeket okoz az önkormányzatnak, nem is biztos, hogy eredményes lesz. Ha egy közbeszerzési eljárás eredménytelen ellátásbiztonsági kérdése mellett felmerül annak lehetősége is, hogy az önkormányzat önhibáján kívül nem tud megfelelni egy másik törvényi előírásnak, jelesül – átmenetileg vagy tartósan – nem tudja ellátni a Möt. 13. § (1) bekezdés 19. pontjában szabályozott közfeladatot.

6. AZ AJBH GYAKORLATÁBAN GYAKRAN FELMERÜLT KÉRDÉSEK

Több panasz is érkezik az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, ezek nagy része (körülbelül 70%) magánszemély panaszostól érkezett, de akadt civilszervezet, illetve jogi személy által beadott panasz is. A magánszemélyektől érkező panaszokkal kapcsolatban elmondható, hogy jórészt azonos problémákat nevesítenek.

Úgymint:

- nem lehet kisebb tároló/gyűjtő edényt használni,
- választható ugyan kisebb gyűjtőedény, de túl szigorú keretek közé van szorítva,
- nincs lehetőség a szolgáltatás szüneteltetésére,
- NHKV számlázási tevékenységével kapcsolatos panaszok.

A következőkben néhány ügy ismertetésére kerül sor. Gelsesziget 98 lakosa azért fordult panaszával az Alapvető Jogok Biztosához, mert a képviselő-testület a hulladékgyűjtési díjat 2012 decemberében a korábbi kétszeresére emelte.⁴⁷ Beadványukban azt is kifogásolták, hogy az egyetlen választható hulladékgyűjtő edény mérete 120 liter. A jelentés megállapítása szerint nem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybe veendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat. Ez ép-

⁴⁶ HOFFMAN (szerk.) i. m., 226–227.

⁴⁷ A panasz korábbi jogszabályi környezetben érkezett, a jelentés elvi megállapításai azonban továbbra is lényegesek.

pen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat. Ez fordítva is megállapítható, vagyis amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – de nem is motivál erre –, nem alkalmas arra, hogy a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözzön. Ez esetben az állampolgár ugyanis nem érdekelt abban, hogy csökkentse a keletkező hulladékot, alacsony szinten tartsa a nála keletkező hulladék mennyiségét. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ha a 110-120 literes tárolónál nem tud kisebb edényzetet igénybe venni a lakosság, az bármennyire is telik meg hulladékkal, hétről hétre ugyanakkora szolgáltatási díjat kell fizetni. Megállapította továbbá a jelentés, hogy az önkormányzati rendelet nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást. Az önkormányzati rendelet e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságát követelményét, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.⁴⁸

Egy másik ügyben a panaszos és felesége 2009 óta élnek Csapodon, és mindig 60 literes hulladékgyűjtő edényt használtak, jelenleg is ebbe gyűjtik a hulladékot. Ennek ellenére a közszolgáltató 2013. január 1-étől – a közszolgáltatási szerződés álláspontjuk szerint egyoldalú módosításának eredményeként – 110 literes kuka után számlázza ki a hulladékszállítási díjat.⁴⁹ A jelentésben megállapítottuk, hogy a vizsgált önkormányzati rendelet abból a szempontból megfelel az Alkotmánybíróság határozataiban, valamint a korábbi ombudsmani jelentésekben foglalt megállapításoknak, hogy tartalmazza a 110-120 literesnél kisebb, 60 literes hulladékgyűjtő edény használatának lehetőségére vonatkozó szabályozást. A vonatkozó önkormányzati rendelet azonban rendelkezése azonban, amely szerint a szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a közszolgáltató az önkormányzat egyetértésével állapítja meg, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti. A jelentésben megállapításra került az is, hogy a közszolgáltató azzal okozott a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogával összefüggő visszásságot, hogy az önkormányzati rendelettel ellentétesen tájékoztatta, a helyi rendelet ugyanis nem tartalmaz olyan feltételt, amelyre hivatkozva a panaszos kérelme elutasításra került. Jelentés megállapította, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti az önkormányzati rendelet, ha nem tartalmaz rendelkezést olyan szabályozási tárgykörre vonatkozólag, amit a törvényben az önkormányzati rendelet kötelező tartalmaként előír, és nem szabályozza a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteit.⁵⁰

⁴⁸ JB-1537/2013. sz. jelentés. Elérhető: <https://bit.ly/2LvAQQt> (2018. 02. 28.).

⁴⁹ A panasz korábbi jogszabályi környezetben érkezett, a jelentés elvi megállapításai azonban továbbra is lényegesek.

⁵⁰ JB-1537/2013. sz. jelentés. Elérhető: <https://bit.ly/2LvAQQt> (2018. 02. 28.).

Jelentéseinkben megállapításra került többek között az is, hogy ha a települési önkormányzat hulladékgazdálkodási rendelete nem biztosítja a 110-120 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét, az sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A következő esetben a panaszos azért fordult az Alapvető Jogok Biztosához, mert Csokonyavisonta területén lévő ingatlanát nem használta, és közszolgáltató nem engedélyezte számára a szünetelést, mivel nem rendelkezett 0-s közüzemi számlákkal, így a hulladékelszállításának díját folyamatosan felszámolta.

A jelentés megállapította, hogy a közszolgáltató a Ht. rendelkezéseivel összhangban az önkormányzati rendeletben meghatározott közszolgáltatási területen lévő ingatlanok tekintetében gondoskodik a hulladék elszállításáról. Ahogyan korábbi jelentésünkben⁵¹ is megállapítottuk, általános megközelítésben az önkormányzat a közszolgáltatások megszervezésére, közöttük a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosítására a település közigazgatási területének azon külterületi részein köteles, amelyek lakott helynek⁵² minősülnek. Míg belterületek⁵³ esetében a lakottság implicit fogalmi elem, addig külterületi településrészek kizárólag a törvény által meghatározott feltételek – az állandó tartózkodási hely szerint bejelentett lakosság ingatlanok számához képesti 50%-os aránya és a településrendezési eszközöknek való megfelelés – együttes fennállása esetén minősülhetnek lakottnak. Azt is megállapítottuk, hogy megfelelő feltételek fennállása mellett az önkormányzatnak módja és lehetősége van a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a külterületeken is megszervezni, illetve a külterületen végzett közszolgáltatás szabályait – esetlegesen a belterületi szabályokhoz képest részben eltérő tartalommal is – megállapítani a hulladékgazdálkodási önkormányzati rendeletben. Amint azt már az előzőekben megállapítottuk, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási terület precíz, egyértelmű és ellentmondásoktól mentes, önkormányzati rendeleti szinten történő meghatáro-

⁵¹ JB-1537/2013. sz. jelentés. Elérhető: <https://bit.ly/2LvbaQt> (2018. 02. 28.).

⁵² A lakott terület (hely) fogalmát törvényi szinten a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény határozza meg az 1. számú mellékletének 32. pontjában. E szerint lakott hely a település közigazgatási területének belterületi része, valamint az övezeti besorolástól függetlenül minden olyan külterületi településrész, ahol a nyilvántartott földrésztleteket (ingatlanokat) tekintve legalább 50%-ban állandó tartózkodási hely szerint bejelentett (nyilvántartott) lakosság él, és a területfelhasználás, valamint az infrastruktúra-hálózat kialakítása a települést érintő – jóváhagyott – országos és térségi területrendezési tervekkel összhangban lévő településrendezési eszközöknek megfelel.

⁵³ A területszervezési eljárásról szóló 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet értelmező rendelkezései alapján belterület a település közigazgatási területének – jellemzően a település történetileg kialakult, összefüggő, beépített vagy beépítésre szánt területeket tartalmazó – a helyi építési szabályzatban kijelölt része, míg külterület a közigazgatási terület belterületnek nem minősülő, elsősorban mezőgazdasági, erdőművelési, vízgazdálkodási vagy különleges célra szolgáló, illetve művelés alatt nem álló természetközeli része. Ugyanezen jogszabály szerint lakottnak tekinthető az a bel- vagy külterület, amelyen az érintett választópolgárok életvitelszerűen lakóhellyel rendelkeznek.

zása garanciális jellegű a közszolgáltatási jogviszony alanyi körének specifikálása szempontjából, amelyet a Ht. 35. § (1) bekezdés *a*) pontja ír elő kötelezően. Ennek érdekében a jogalkotó önkormányzati képviselő-testületek számos eszközzel élhetnek: így a külterületi településrészek vonatkozásában a gyakorlatban például az önkormányzati rendeletek a közszolgáltatási terület határait tételesen az utcánév, az utcák és házzámok, azok meghatározott szakaszai, illetve esetlegesen a helyrajzi számok megjelölésével állapíthatják meg. A Ht. 35. § (1) bekezdés *e*) pontja szerinti, a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetése eseteinek meghatározásával kapcsolatosan az önkormányzatoknak mérlegelési szabadságuk van abban, hogy milyen feltételek mentén engedélyezik a szüneteltetést. Ugyanakkor az önkormányzati rendeleteknek a feltételeket arra törekedve kell előírniuk, hogy az megfeleljen a kötelmi viszonytal érintett élethelyzetnek, vagyis a megállapított feltételek nem vezethetnek arra, hogy egy jog gyakorlását vagy kötelezettség teljesítését ok nélkül ellehetetlenítsék, vagyis életszerűeknek, végrehajthatóknak kell lenniük. A szünetelés szabályozásának az életszerűség kérdésével kapcsolatban, a 0-s közüzemi számlák előírásával összefüggésben a jelentés rámutatott arra, hogy például lakatlan ingatlan esetében is lehetséges minimális villanyáram-fogyasztás riasztó, esetleg kamerarendszer működéséhez, stb. Továbbá ugyancsak felmerülhetnek az ingatlannal összefüggő egyéb jogszabályi előírásokon alapuló, időleges közegészségügyi (például parlagfű irtása), tisztántartási (például a növényzet éves-féléves gondozása, fűnyírás) kötelezettségből adódó olyan eseti fogyasztások, amelyek a „szigorúan” nullás igazoló számla utólagos benyújtását lehetetlenné teszik.⁵⁴

Egy másik ügyben a panaszos korábban többször is fordult panasszal az Alapvető Jogok Biztosához a hulladékgazdálkodási kötelezettségeivel összefüggésben. Újabb beadványában – egyebek mellett – azt is kifogásolta, hogy az önkormányzat rendelete alapján a közszolgáltató csak a kétfős háztartások részére biztosítja a 80 literes hulladékgyűjtő edény használatának lehetőségét. E jelentésben megállapításra került többek között, hogy visszásságot okoznak azon önkormányzati szabályozások, melyek a Ht. definícióival ellentétesen, másképpen szabályozzák a Ht.-ben rögzített fogalom meghatározásokat. Megállapításra került, hogy az önkormányzati rendelet azzal, hogy nem biztosítja a 110 literes edénynél kisebb, 60-80 literes hulladékgyűjtő edény választásának és használatának lehetőségét az ingatlanhasználók számára, valamint a különböző méretű hulladékgyűjtő edények használatával összefüggésben nem ír elő olyan feltételeket, amelyek a szelektív hulladékgyűjtést és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentését ösztönzik, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz. Megállapítottuk, hogy jogalkotási kötelezettségének elmulasztásával a települési önkormányzat

⁵⁴ JB-1537/2013. sz. jelentés. Elérhető: <https://bit.ly/2LvbaQot> (2018. 02. 28.).

képviselő-testülete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okozott.⁵⁵

AJB-429/2016. sz. jelentésben⁵⁶ megállapításra került, hogy a közszolgáltatás szüneteltetését csak azon esetekre és időszakokra indokolt szabályozni, amelyekben egyébként az ingatlanhasználók jogszabály alapján kötelesek a közszolgáltatás igénybevételére és hulladékgazdálkodási közszolgáltatáshoz kapcsolódó jogaik és kötelezettségeik gyakorlására.

7. ENSZ FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSI CÉLOK

Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai (továbbiakban: Célok) hazai végrehajtásának segítése érdekében a Szószóló elvi állásfoglalást adott ki. Az állásfoglalás rámutat, hogy a Célok hazai megvalósításához hasznos támpontot kínál általában az ombudsmani gyakorlat, hiszen a mindennapi működése során épp a legkiszolgáltottabbak helyzetén kíván javítani, márpedig ez teljességgel megegyezik a Célokot tartalmazó Agenda 2030 szellemiségével, amely szerint is a hazai megvalósításnak először a legelesettebb rétegek életfeltételeinek javítására kell koncentrálnia. A Célok egymással szorosan összefonódó, összefüggő hálózatot alkotnak, amely kapcsolódási pontokra a megvalósítás szakaszában is fontos tekintettel lenni. Egyrészt a Célok mindegyike bír társadalmi, gazdasági és környezeti aspektussal is, ezért egyik sem tekinthető „pusztán” környezeti, illetve „pusztán” szociálpolitikai célkitűzésnek.

Jelen tárgyunk szempontjából a 12. cél Fenntartható fogyasztási és termelési minták kialakítása leglényegesebb. Ezen belül is a 12.5. feladat, mely szerint „2030-ig a hulladékképződés jelentős csökkentése megelőzés, csökkentés, újrahasznosítás és újrahasználat által” (továbbiakban: feladat). A feladat tekintetében az állásfoglalás alapján elmondandó, hogy az elkerülhető hulladékképződést jelentős részben a pazarló fogyasztási szokások okozzák, amelyek hajtóereje egyebek mellett az erre ösztönző reklám-marketing tevékenység, valamint a kevésbé tartós és/vagy nehezen javítható fogyasztási javakat előállító, így közvetve kényszerű pazarlást okozó, fenntarthatatlan termelési módszerek. Érdemi változás ezért csak ezek fenntarthatósági szempontú, fogyasztóbarát, szigorú szabályozásától várható. A települési hulladék megfelelő kezelésének előfeltétele egy stabilan, jól és forráshiány nélkül működő közszolgáltatási rendszer. Az állásfoglalás megállapítása, hogy a törvényi szintű szabályozás túlságosan gyakori változása miatt a szabályozási környezet kiszámíthatatlansága aggályos lehet a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, ezért e feladat megvalósítása

⁵⁵ JB-1537/2013. sz. jelentés. Elérhető: <https://bit.ly/2LvBAQt> (2018. 02. 28.).

⁵⁶ Elérhető: <https://bit.ly/2NpeBSF> (2018. 02. 28.).

érdekében szükségesnek tartja, hogy a jogszabályi környezet hosszú távon is kiszámítható, stabil környezetet teremtsen a hulladékgyűjtés rendje körében. Az állásfoglalás alapján ezt egy újragondolt, a jelenlegi hulladékgyűjtési rendszer tanulságaira építő jogszabályi kodifikációval lehetne elérni, amely után létrejönne egy olyan szabályozási rendszer, amely nem szorul további folyamatos módosításra. A hulladékképződés mennyiségének csökkentésével kapcsolatosan, amely a feladat teljesülésének egyik előfeltétele, az állásfoglalás jelzi, hogy megfelelő módszer lehetne, ha a hulladék közszolgáltatási díjának összege arányosan tükrözné a megtermelt hulladék mennyiségét. Ennek egyik változata a hulladéklerakási járulék alkalmazása olyan – talán megfelelőbb – módon, hogy azt a tényleges hulladéktermelőknél, tehát a fogyasztóknál, lakosoknál kell megfizetni. Az igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósíthatja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja. Technikailag nehezen megoldható, hogy a közszolgáltatási díj pontosan igazodjék az ingatlanhasználóknál keletkezett hulladék egyedi mennyiségéhez, de addig is az önkormányzati rendeletek legkisebb edényméretre és különböző nagyságú, választható edényméretekre vonatkozó szabályozása a szállítási időszakonként keletkező hulladék átlagos mennyiségéhez igazodóan érvényesítheti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét. Az állásfoglalás alapján az is elmondható, hogy a feladat végrehajtásához fontos elemet jelent az illegális hulladéklerakással kapcsolatos megfelelő bírságolási rendszer kialakítása és annak végrehajtása. Ezért az állásfoglalás javaslata, hogy bírságolási rendszer legyen átlátható, reagáljon a jogsértés tényére lehetőleg azonnal, valamint speciális és generális szempontból is legyen megfelelően elrettentő a jogbiztonság követelményére is tekintettel, valamint a jogalkotó teremtsen meg az összhangot a különböző bírságfogalmak között.⁵⁷

Mint látható, e terület igen szerteágazó; a környezetre, valamint az egészségünkre potenciálisan hatással levő rendszerről beszélünk. Az a jelen és a jövő generációinak érdeke, hogy egy megfelelően felépített, jól strukturált és kiszámítható hulladékgyűjtési közszolgáltatási rendszer működjön hazánkban, melyben a rendszer összes résztvevője megfizeti a szennyezésének költségeit. Ideértve azt is, hogy ha a fogyasztó/lakos nem tesz eleget a törvényi kötelezettségeinek, példának okáért kommunális hulladékot helyez el szelektív gyűjtőedényben, az is megfelelően szankcionálásra kerüljön.

Egy ilyen szisztéma megfelelően képes, képes lehet érvényesíteni az e területen jelentkező jogokat és kötelezettségeket.

⁵⁷ Az Alapvető Jogok Biztosának a Jövő Nemzedékek Érdekeinek Védelmét Ellátó Helyettese, a Jövő Nemzedékek Szószólója Elvi Állásfoglalása Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak hazai megvalósítása szempontjából fontos egyes ombudsmani javaslatokról (elérhető: <https://bit.ly/2LrIbqc> (2018. 02. 28.).

Függelék

GYERGYÁK FERENC*

A TÖOSZ környezetpolitikai tevékenysége¹

Tisztelt Konferencia!

A konferenciaprogramban az előadók névsorán végigtekintve okkal adódik a kérdés: Miért éppen a TÖOSZ? Előadók között kakukktozás?!

A válaszom e kérdésre többértű:

- mert a konferencia egyik szervezője...
- ...mert a környezetvédelem ténylegesen a településeken történik...
- ...mivel hazánk településszerkezete nagyon heterogén...



- ...és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) alapján települési önkormányzatnak minősülő 3178 helyi önkormányzathoz 1614 a TÖOSZ tagja...

* Dr. Gyergyák Ferenc, főtitkár, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége.

¹ A Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara és a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége 2018. január 30-i „A helyi környezetpolitika elméleti és gyakorlati megközelítései” közös konferenciáján elhangzott előadás írásbeli szerkesztett változata.

- ...és a TÖOSZ-ban 18 tanácsnok (környezetvédelmi és természetvédelmi, infrastrukturális, közlekedéspolitikai, településüzemeltetési és településfejlesztési, területpolitikai stb.) és 19 megyei tagozat van.

Következésképpen a TÖOSZ lefedi az egész országot, minden településfajta (község, nagyközség, város, járásszékhely város, megyei jogú város és fővárosi kerület) megtalálható a tagjai között, ezáltal ismerjük az egyes országrészek és egyes településtípusok sajátosságait, jó gyakorlataikat, általános és egyedi gondjait, problémáit.

MI HATÁROZZA MEG A TÖOSZ KÖRNYEZETPOLITIKAI TEVÉKENYSÉGÉT?

Alapvetően jogi és gyakorlati kérdések: két, egymással kölcsönhatásban lévő oldal:

- az alkotmányos elvek és
- a településen élők igényei.

Az alkotmányos elvek közül kiemelendő

- az Alaptörvény *P) cikk (1)* bekezdése és a *XXI. cikk (1)* bekezdése:
„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”
„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”
- A „*non derogation*” elve – az egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen:
„...a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot” [28/1994. (V. 20.) AB határozat].

A településen élők igényei közül kiemelendő:

- az élhető település,
- a fenntartható fejlődés,
- a szegénység felszámolása,
- az egészséges környezet,
- az épített környezet védelme,
- a zöld gazdaság és
- a jövő nemzedéke számára történő megőrzés
- iránti igények együttese.

A TÖOSZ KÖRNYEZETVÉDELMI PROGRAMJAI

Környezetvédelmi programjaink sokrétűek:

- számos környezetvédelmi témájú országos konferencián való részvétel és szakmai előadások,
- a TÖOSZ által szervezett szakmai programok és képzések kiterjednek a környezetvédelemre is,
- együttműködési megállapodások (HUMUSZ Szövetség, Magyar Víz- és Szennyvíztechnikai Szövetség, Magyar Víziközmű Szövetség, DIPOL Intézet),
- segítségnyújtás a TÖOSZ-tag önkormányzatoknak.

Melyek voltak az elmúlt 10 év legfontosabb környezetvédelmi programjai?

1. Önkormányzati kapacitásépítési program norvég tapasztalatok alapján 2009–2010 – geotermális tapasztalatcsere program

A környezetvédelem-energetika területén a termálenergia alapú közintézményi fűtési rendszerek megvalósítása és üzemeltetése kapcsán Veresegyház, Mórahalom, Hajdúszoboszló és Cserkeszőlő települések jó példáit, eredményeit mutatta be, elősegítve ezzel az ilyen beruházások előtt álló településeket.

2. Aranyhangya Díj 2010

A díjak célja a környezetvédelmi kiválóság elismerése a szelektív hulladékgazdálkodás területén a települési önkormányzatoknak. A TÖOSZ részt vett a kommunikációban, illetve a bírálóbizottság munkájában.

3. 2009-es Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok pályázati kiírás – Megújuló energiaforrások használata és/vagy energiahatékonysági legjobb gyakorlatok Nyertes: Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata.

4. HUMUSZ projekt

Szemléletformáló kampány a házi hulladékégetés ellen – kommunikációs partnerség.

5. Klímaválasz projekt 2015 – éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás helyi szinten

A projekt fő célkitűzése a klímaváltozások hatásainak ismertetése a helyi döntéshozók és helyi élet érintett szereplői körében.

Projektgazda: Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ.

Partnerek: Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ), Magyar Tudományos Akadémia, Társadalomtudományi Kutató Központ (MTA),

Nordland Kutató Központ (Norvégia), ESSRG Kft., GHG Analytics Kutató és Tanácsadó Kft.

Támogató: Norvég Alap.

Az elsődleges célkitűzés volt a helyi önkormányzatok és helyi szereplők kapacitásépítése a klímaadaptáció területén legalább 140 önkormányzat és térségi szereplő bevonásával a következő régiókból: Közép-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Alföld és Közép-Magyarország keleti része (beleértve Kelet-Budapestet).

A projekt lehetőséget nyújtott az adaptációs lehetőségek, helyi hatások és közösségi gyengeségek feltérképezéséhez, a rugalmas klímaadaptációs stratégia kidolgozásához. A projekt mozgósítja a helyi döntéshozókat és szereplőket, képessé teszi őket arra, hogy tudományos eredményeken, adatokon alapuló helyi stratégiákat dolgozzanak ki és alkalmazzanak, ilyen módon alkalmazkodva a klímaváltozásokhoz, mérsékelve azok káros hatásait.

6. Cooper pályázat klímaképzés – Önkormányzati képzés norvég–magyar együttműködéssel a hatékony helyi válaszokért a klímaváltozás kihívásaira

Projektgazda: Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ)

Donor partner: Norvég Helyi és Regionális Önkormányzatok Országos Szövetsége (KS)

Támogató: Norvég Alap.

A tréningen megszerzett ismeretek abban segítik az önkormányzatokat, hogy helyi szintű terveket, stratégiákat tudjanak készíteni, illetve könnyebben tudják megtalálni és lehívni a megfelelő uniós forrásokat. Kutatások szerint a klímaváltozás szempontjából hazánk Európa egyik legsérülékenyebb országai közé tartozik. A felkészülés elkerülhetetlen. Mégis: a rendelkezésre álló információ kevés vagy hiányos, a hazai önkormányzatok és döntéshozók nincsenek kellőképpen informálva a klímaváltozás településüket vagy akár hétköznapijaikat érintő káros hatásairól – ez a képzés éppen erre a problémára ad megoldást.

Az elsősorban önkormányzati vezetőknek és döntéshozóknak szóló, gyakorlat-orientált 3 × 2 napos ingyenes képzéssorozat során a résztvevők saját településük problémáinak megoldására összpontosítanak, konkrét, településükre szabott intézkedéseket dolgoznak ki a környezeti változásokra való felkészülés érdekében, valamint helyi, példamutató kezdeményezéseket is meglátogatnak.

Érintett főbb témakörök:

- éghajlatváltozással kapcsolatos szakmai ismeretek (hazai kihívásokra fókuszálva),
- települések sérülékenységének vizsgálata (melyek az Ön településének legkritikusabb pontjai?),
- alkalmazkodóképesség javítása (működő jó példák bemutatásával),
- stratégiakészítés,

- konkrét intézkedési terv kidolgozása a település sérülékenységének csökkentésére (ütemezés, forrásteremtés, érintettek stb.),
- kommunikációs készségek és eszközök a klímavédelem területén.

A szakmai program eredménye, hogy valamennyi résztvevő helyi stratégiát dolgoz ki a klímaváltozásra való felkészülés érdekében.

7. Számos környezetvédelmi témájú országos konferenciákon való részvétel és szakmai előadások

8. Együttműködési megállapodások

- HUMUSZ Szövetség,
- Magyar Víz- és Szennyvíztechnikai Szövetség (MASZESZ),
- Magyar Víziközmű Szövetség (MAVÍZ),
- DIPOL Intézet.

Tét a jövőnk és utódaink élettere – közös felelősségünk ezt megóvni!



Köszönöm figyelmüket.

