

A HELYI FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSI STRATÉGIÁK HELYZETE MAGYARORSZÁGON

BAJÁK IMRE

Összefoglalás

A fenntartható fejlődés fogalma mára mindennapjaink részévé vált. A koncepció elsősorban azt fejezi ki, hogy a környezeti problémák – komplexitásuk és változatosságuk okán – nem kezelhetők önmagukban, megoldásuk csak a gazdaság-, a társadalom- és a környezetpolitika integrált kezelésével valósulhat meg.

A fenntarthatóság tehát egy globális elv, az elvek gyakorlatba történő átültetése azonban a helyi szintek cselekedetein keresztül történik. Ezért a világ számos közössége – országok, régiók és települések – a nemzetközi közösség sürgetésére, felismerve a környezeti értékek pusztulásának veszélyeit, fenntartható fejlődési stratégiák készítését határozta el.

Magyarországon azonban hosszú ideig a fenntarthatóság kérdését kormányzati és helyi szinten sem kezelték jelentőségének megfelelő helyen. A központi kormányzat a nemzeti stratégia elkészítésével csak 2007-re készült el, a helyi fenntarthatóság kérdését azonban nem érezte saját felelősségének. Kormányzati részről komoly akadályozó tényező a mai napig a jogszabályi háttér kialakulatlansága, a rendelkezésre álló pénzügyi források, valamint a megfelelő számú útmutató és esettanulmány hiánya.

Helyi szinten problémát okoz, hogy a települések forráshiányosak, a demokratikus hagyományok nem erőteljesek, s a környezeti kérdések a lakosság értékrendjében meglehetősen hátul szerepelnek. A települések többsége – különösen igaz ez a kis településekre – így csak nagy erőfeszítések árán, jelentős külső segítséggel képes helyi fenntarthatósági stratégiák készítésére és hatékony megvalósítására.

Kulcsszavak: fenntartható fejlődés, helyi fenntartható fejlődési stratégia, stratégia, Gyöngyösi Kistérség, Local Agenda

JEL: Q01

The Position of Local Agendas in Hungary

Abstract

The concept of sustainable development is part of our everyday life. It suggests that environmental problems – because of their complexity and versatility – cannot be handled on their own, they can only be solved by the integrated treatment of economic, social and environmental policy.

Sustainable development is a global principle, but it can only be implemented at the local level. Therefore, several communities in the world – countries, regions, municipalities – urged by the international community, realizing the danger of destroying environmental values, decided to work out sustainable development strategies.

However, in Hungary local sustainability was not treated according to its importance neither on the central government's nor on the local level. The central government completed the National Sustainable Development Strategy in 2007, but did not feel responsible for the issue of local sustainability. The uncertainties of the legal

background, the lack of financial resources, and the low number of guides and case studies are serious inhibiting factor on the central government's side.

On the local level the most problematic areas are the lack of the municipalities' financial resources, the weakness of democratic traditions, and the fact that environmental issues are underprioritized in the order of values of citizens. Most of the municipalities – especially small municipalities – would only be able to elaborate and implement local agendas with great effort and significant external help.

Key words: *Sustainable development, local sustainable development strategy, strategy, Gyöngyös micro-region, local agenda*

JEL: Q01

Bevezetés

A fenntartható fejlődés napjaink egyik leggyakrabban emlegetett koncepciójának számít világszerte. A fogalom elsődleges mondanivalója az, hogy a környezeti problémák nem kezelhetők önmagukban, önálló problémaként, megoldásuk csak a gazdaság- és társadalompolitika valamint a környezetpolitika integrált alakításával valósulhat meg, azaz a környezeti érdekeket a gazdasági és társadalmi döntéseknél is fokozottan figyelembe kell venni.

A helyi közösségek szűkebb környezetük iránt nagyobb felelősséget éreznek, annak megóvásáért cselekedni hajlandók. A fenntartható fejlődés globális problémájának megoldása ezért nagymértékben a helyi közösségek cselekedetein, az általuk lefektetett helyi fenntartható fejlődési stratégiákon alapul. A helyi közösség aktív részvételével kialakított stratégiák végrehajtása során az állampolgárok könnyebben mobilizálhatók, a célokkal jobban azonosulni képesek, mint egy külső szakértők által kialakított stratégia esetében.

A világ számos közössége a nemzetközi közösség sürgetésére, felismerve a környezeti értékek pusztulásának veszélyeit, fenntartható fejlődési stratégiák készítését határozta el. Az elkészült stratégiák között nemzetközi szervezetek, országok, régiók és települések stratégiai egyaránt találhatók.

A stratégiák általában a fenntarthatóság elsősorban közgazdasági megközelítésű Brundtland Bizottság általi meghatározását veszik alapul (KFVB, 1988, 68.o.). Azonban számos olyan definíció létezik, amely ha Enyedi felosztását magunkévá tesszük (Enyedi, 1994) az ökológiai vonatkozásokra koncentrálna, s olyan, amely a társadalmi dimenziót helyezi a fenntartható fejlődés meghatározásának homlokterébe. Az előbbire példa Turchany 2003-as megfogalmazása, mely az ökológiai dimenzió jelentőségét emeli ki: egy nélkülözhetetlen rendszerről (ökoszisztéma) beszél, mely az ember számára alapvető szolgáltatásokat biztosítja, s melynek degradációja veszélyt jelent az egész emberiségre (UIDD, TURCHANY, 2003). Ezzel szemben az Egyesült Királyság kormánya a társadalmi dimenziót kiemelve a jobb életminőséghez való hozzáférés biztosítására hívja fel a figyelmet (UK GOV, 2003, 111. o.). Hernan Daly szerint pedig „a fenntartható fejlődés a folytonos szociális jólét elérése, anélkül, hogy az ökológiai eltartó-képességet meghaladó módon növekednék.” (Daly, 1991)

A helyi fenntarthatósági stratégiák rendszerét a felső szándékok és az alulról jövő kezdeményezések együttesen alakítják (Lafferty, 2001). A kormányzat és a helyi közösség közötti sikeres együttműködés eredménye, a helyi fenntartható fejlődési

stratégia, más néven Local Agenda 21. A stratégia a közösség környezeti szempontú problémaelemzését, valamint az azok megoldására irányuló célrendszert tartalmazza. A sikeres stratégiák alapját a közösség önkéntes szerepvállalásán alapuló alulról szerveződő kezdeményezések jelentik (Szlávik, 2002). A helyi közösség innovatív kezdeményezései révén helyi jellegű megoldások jönnek létre, amelyek hozzájárulhatnak a fenntarthatóság egyes globális problémáinak enyhítéséhez (Eckerberg, 2001).

Az utóbbi években Magyarországon is növekedett az ilyen jellegű dokumentummal rendelkező települések száma. Ennek okait keresve meghatározom a helyi stratégiaalkotást befolyásoló tényezők alakulását hazánkban, s bemutatom a helyi fenntarthatósági stratégiák készítésének helyzetét országosan, a gyöngyösi kistérségben elvégzett empirikus felmérés eredményeire alapozva.

Mint azt a fenntarthatóság egyik legfontosabb elve megfogalmazza, a globális elvek gyakorlati megvalósítása a helyi közösségek feladata. („Gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan!” – GLOCAL koncepció)

A kutatás célja a helyi fenntarthatósági politikát leginkább befolyásoló országos és helyi tényezők feltárása, jellemzése, a magyar kormányzat eddigi kezdeményezéseinek bemutatása. Ez utóbbi magában foglalja az intézményrendszer kialakítását, a nemzeti fenntartható fejlődés stratégia helyi vonatkozásainak vizsgálatát, a fenntarthatósággal kapcsolatos ismeretek terjesztésére tett kísérletek bemutatását (konferenciák, útmutatók), a helyi fenntarthatósági stratégiák jogi hátterét jelentő dokumentumok feltérképezését és a helyi fenntarthatósággal kapcsolatos kezdeményezésekre rendelkezésre álló pénzügyi források felderítését.

További cél a lokális közösségek önszerveződő- és kezdeményezőkézségének vizsgálata, ami a helyi fenntarthatósági stratégiák mozgatórugója. A közösséggel összhangban kialakított, világosan megfogalmazott célkitűzésekkel, és az azok elérését lehetővé tévő eszközzelrel a közösség tagjai képesek azonosulni, s a siker érdekében tenni is hajlandók. Kutatásom fókuszába a települési önkormányzatok helyzetének és lehetőségeinek elemzése, a lakosság fenntarthatósággal kapcsolatos ismeretei és szerepvállalási hajlandósága, valamint a települések már meglévő környezetvédelemmel kapcsolatos dokumentumai és kezdeményezései kerültek.

A helyi stratégiák elemzése arra a kérdésre is választ ad, hogy a közösség vezetésében, illetve tagjaiban milyen mértékben és *hogyan tudatosult a fenntartható fejlődés koncepciója*, illetve ezzel kapcsolatban *milyen értékrend alakult ki*.

Nem tekintem céloknak az egyes helyi fenntarthatósági stratégiákban foglalt célkitűzések megvalósulásának, gazdasági, társadalmi vagy környezeti hatásainak vizsgálatát, mivel a magyar stratégiák esetében az eredmények az eltelt idő rövidsége miatt még nem összegezhetők. (Az első valódi stratégiák a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia elkészültét követően, a 2009 és 2011 közötti időszakban készültek, s e stratégiák időtávja a legtöbb esetben legalább egy-két évtizedet ölel fel.)

Anyag és módszer

Jelen tanulmányban a mindenkori központi kormányzat (helyi) fenntarthatósággal kapcsolatos tevékenységének, illetve annak tapasztalatainak bemutatásakor első lépésként a vizsgálati anyagot kutattam fel, az internet adta lehetőségeket kihasználva

elemző irodalom-feldolgozást végeztem, s emellett hazai szakértőkkel, kormányzati, valamint helyi szakemberekkel s a fenntarthatóság témájával foglalkozó, nemzetközileg elismert kutatókkal készített interjúk tapasztalatait is felhasználtam.

A fenntartható fejlődés települési tapasztalatait a Gyöngyösi Kistérségben végzett *kérdőíves felmérés* eredményeinek felhasználásával mutatom be. Ez azt a célt szolgálja, hogy egy vidéki jellegű kistérség példáján keresztül bemutassam a helyi fenntarthatóság további térnyerése előtt álló kihívásokat. Az empirikus felmérést a kistérség települési önkormányzatai, valamint a települések lakosai körében végeztem 2010 tavaszán.

A kérdőív a következő kérdéskörökre koncentrált:

- A gazdasági, társadalmi és környezeti tényezők súlya a település életében, és az egyes tényezőkkel kapcsolatos problémák rangsorolása.
- A helyi fenntarthatósági stratégiák alapjául szolgáló dokumentumok megléte.
- A lakosság mobilizálhatósága, a helyi közösség szerepvállalása a település életét befolyásoló dokumentumok készítésében, az önkormányzatok és a lakosság együttműködésének mértéke, a közösség a döntéshozatal és a végrehajtás fázisaiba történő bevonásának módozatai.
- A fenntarthatósággal kapcsolatos kezdeményezések a településeken, a fenntarthatósági stratégia készítésének lehetősége, a tudatos tervezéssel járó pozitív változások hasznosítása, akadályozó tényezők.

A kérdőívekkel a lakosságot és az önkormányzatokat szólítottam meg. Ezzel a céloom az volt, hogy vizsgálni tudjam a települési önkormányzatok és a lakosság prioritásainak egyezőségét. Önkormányzati szinten 18 kérdőív kitöltése történt meg. Céloom az volt, hogy a településre vonatkozó adatokról és dokumentumokról pontos képet kapjak, valamint, hogy e kérdőíveket a lakosságiakkal összevetve vizsgálni tudjam, hogy a települési önkormányzatok prioritásai egyeznek-e a lakosság prioritásaival. A lakossági kérdőívek kapcsán az elsődleges szempont az volt, hogy minél több település polgárai képviselve legyenek, illetve, hogy egyik település súlya se haladja meg jelentős mértékben a többiét. Ez utóbbi feltétel alól egyedül a kistérség központja, Gyöngyös volt kivétel, amely méreténél, és népességénél fogva a kistérségben is nagyobb súlyt képvisel. A megkérdezettek kiválasztása a településeken véletlenszerűen kiválasztott ingatlanok alapján, az önkormányzat bevonásával történt. 329 értékelhető lakossági kérdőív született.

A kérdőívek feldolgozásakor az alábbi matematikai-statisztikai módszereket alkalmaztam.

Több kérdés volt a kérdőíven, amelyek esetén feltételezhető volt, hogy a válaszok között kapcsolat van, ha a válaszadók megfontoltan, felelősséggel, illetve hozzáértéssel töltötték ki azokat. Amennyiben a válaszok számszerűek voltak, *korrelációs együttható* segítségével ellenőriztem a kérdésekre adott válaszok közötti kapcsolatok szorosságát.

A kérdőívek tartalmaztak olyan kérdéseket, amelyeknél az volt a válaszadók feladata, hogy különböző tényezőket, fogalmakat rangsoroljanak például fontosságuk szerint. A rangsorok kapcsolatának vizsgálatához a *Spearman-féle rangkorrelációs együtthatót* használtam.

Az is vizsgálat tárgya lehet, hogy mennyire vélekednek ugyanabban a kérdéskörben egyformán a megkérdezettek. Ha az önkormányzatok, illetve a lakosság rangsora

homogén, az arra utal, hogy a vizsgált kérdéskörben ugyanazokat a dolgokat tartják fontosnak, illetve kevésbé fontosnak.

Az is vizsgálatom tárgya volt, hogy a különböző helyi problémákat mennyire tartják fontosnak a vizsgált településeken a lakosok. A különböző problémákra adott pontszámok *számtani átlaga* fontos mutató lehet az adott kérdésben, az adott térségben. Jellemző lehet a településre, hogy melyek azok a problémák, amelyek kiemelkedően magas, illetve alacsony átlagpontot kaptak. A vizsgálatához kézenfekvőnek tűnt a *varianciaanalízis* használata, amelynek azonban két feltétele, a normális eloszlás valamint a függetlenség nem teljesült, ezért helyette a *Friedman próbát használtam*. Amennyiben a próba szignifikáns eltérést mutatott, páronkénti összehasonlítással vizsgáltam, hogy melyek azok a kérdések, amelyeknél a rangsorok jelentősen eltérnek. Ehhez a *Wilcoxon-féle előjeles rangpróbát alkalmaztam Bonferroni korrekcióval*.

Eredmények

A helyi fenntarthatósági folyamat sikerét alapvetően két fontos tényező, a közösség önkéntes szerepvállalásán alapuló alulról szerveződő kezdeményezések, valamint a helyi fenntarthatósággal kapcsolatos kezdeményezések központi kormányzat általi támogatása együttesen alapozzák meg.

A magyar központi kormányzat és a fenntartható fejlődés

A nemzeti szint legfontosabb feladata az intézményrendszer kialakítása. A nemzeti irányító testületben lehetőség szerint a lehető legmagasabb szinten összpontosul az irányítás, és abban több ágazat képviselői vesznek részt. Ezt követi a nemzeti fenntartható fejlődés stratégia kialakítása, amelyet törvényileg be kell ágyazni, és végrehajtására pénzeszközöket kell elkülöníteni, valamint támogatni kell a helyi fenntarthatósági folyamatokat. E feltételek megteremtése teret biztosít a helyi közösségek számára saját fenntarthatósági stratégiáik elkészítésére.

A mindenkor központi kormányzat elkötelezettségét e szempontok szerint vizsgálom, bemutatom, hogy az elmúlt években Magyarországon ezeken a területeken milyen intézkedések történtek, különös tekintettel a helyi fenntarthatósággal kapcsolatos kezdeményezésekre.

Az intézményrendszer kialakítása

Már 1993-ban tárcaközi bizottságként megalakult a magyar Fenntartható Fejlődés Bizottság a kormány határozata alapján, a riói konferencián elfogadott programokból és egyezményekből adódó hazai feladatok meghatározására és a végrehajtás koordinálására.

A fenntarthatóság kérdéskörét a 2064/2004.-es számú Kormányhatározat (MKK, 2004), amely a nemzeti fenntartható fejlődés stratégia iránti igényt fogalmazza meg, is multiszektoriális területként határozta meg. Elsősorban a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, továbbá az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszter, a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, a pénzügyminiszter, valamint a Miniszterelnöki Hivatal hatáskörébe utalva azt.

2008. októberében közel egy éves előkészítő munka után megalakult a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács azzal a céllal, hogy elősegítse Magyarországon a fenntartható fejlődés megvalósítását.

A kormányzat fontos innovatív kezdeményezése volt az intézményrendszer kialakításával kapcsolatban a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa intézményének megteremtése, amely azonban 2012. január 1-ével megszűnt. Szerepét az újonnan kialakított alapvető jogok biztosa intézmény vette át, amely tevékenysége során figyelmet fordít a jövő nemzedékek érdekeire is.

A nemzeti fenntartható fejlődési stratégia kialakítása

A nemzeti irányító hatóság elsődleges feladata a nemzeti fenntartható fejlődés stratégia kidolgozása, amely hosszas előkészületek után az Európai Unió sürgetésére 2007 júniusában készült el (MKK, 2007). A végleges változat a *Nemzeti Fejlesztési Ügynökség* és a *Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium* irányításával került kidolgozásra. A stratégia 3 témakörben 11 prioritást jelölt meg. A stratégia elismerte a helyi fenntarthatósági stratégiák készítésének jelentőségét, azonban nem nyújtott bővebb iránymutatást az egyes helyi közösségek számára. Bár hangsúlyozta, hogy a helyi stratégiák készítése különösen fontos, nem jelölte ki a helyi stratégiák készítésének elsődleges céljait, s nem biztosította a helyi közösségek számára a stratégiaalkotás szükséges feltételeit. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács Jövőkereső című jelentése (NFFT, 2010) a stratégiát „a fióknak készült” stratégiának nevezi.

E jelentést tekinti közvetlen előzménynek a 2012-2024 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia, melyet 2013. március 25-én fogadott el az Országgyűlés (MKO, 2013). A dokumentum nemcsak bemutatja a nemzeti erőforrások állapotát, valamint a fenntarthatóságot fenyegető folyamatokat, de a kívánatos fejlődési irányokat és az ehhez szükséges intézményrendszert is felvázolja. A stratégia ezen felül rögzíti, hogy a fenntarthatóság elveit figyelembe kell venni a költségvetés elfogadásakor, a szakpolitikai stratégia- és programalkotásban valamint a központi és uniós fejlesztési források felhasználásának tervezésekor is. A stratégia végrehajtásának felügyeletével az Országgyűlés a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsot bízta meg.

A fenntarthatóság eszméjének és feladatainak terjesztésével kapcsolatos tevékenység

A központi kormányzat fontos feladata a helyi fenntarthatósági folyamat támogatása; útmutatók, esettanulmányok publikálása, valamint a témával foglalkozó konferenciák, képzések rendezése által. Magyarországon alig van helyi fenntarthatósággal foglalkozó konferencia és képzés, és azok is csak szűk körben, elsősorban a témával foglalkozó kutatók és szakértők által ismertek. A központi kormányzat számára kiemelt célként kell, hogy szerepeljen magyar nyelvű útmutatók és esettanulmányok hozzáférhetővé tétele az önkormányzatok, valamint a lakosság számára egyaránt. Ilyen jellegű útmutató mindössze egy készült még 2002-ben, amelyet a Belügyminisztérium 4000 példányban készített el (Szlávik – Turchany, 2002), és minden önkormányzathoz eljuttatott. Ezen az anyagon kívül csak néhány könyv, esettanulmány és cikk, továbbá szakdolgozat, diplomamunka és disszertáció foglalkozik a témával, ám ezek az anyagok inkább csak szakmai körökben ismertek.

A jogszabályi háttér megteremtése

A közösségek a helyi fenntarthatósági stratégiák jogszabályi háttérének megteremtésével egyfajta útmutatást kapnak a kormányzati kezdeményezések által megfogalmazott kötelezettségekről, illetve az általa biztosított jogokról, lehetőségekről. Mivel a helyi önkormányzatok fenntarthatósággal kapcsolatos feladatait meghatározó joganyag napjainkig nem született, az „1995. évi LIII. Törvény a környezet védelmének általános szabályairól” (MKO, 1995) az a jogszabály, ami az önkormányzatok számára a fenntarthatósággal kapcsolatos elvárásokat a legpontosabban megfogalmazza. A „2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól” (MKO, 2011) ugyancsak számos fenntarthatósággal kapcsolatos elemet a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé sorol, ugyanakkor magáról a fenntarthatóságról nem ejt szót. Jelen pillanatban csak egy kormányhatározat létezik (MKK, 2005), amely megemlíti, hogy a helyi önkormányzatok készíthetnek fenntartható fejlődés típusú stratégiákat.

Pénzügyi források biztosítása

Mivel a helyi önkormányzatok Európa-szerte – így Magyarországon is – alulfinanszírozottak és a rendelkezésre álló források kötöttek, kormányzati programok biztosíthatják a hiányzó forrásokat pályázatok illetve díjak formájában helyi fenntarthatósági stratégiák készítésére és megvalósítására, útmutató projektek indítására, valamint az erőfeszítések elismerésére. Mind a korábbi *Új Magyarország Fejlesztési Terv*, mind a jelenlegi *Új Széchenyi Terv* pályázati kiírásai szem előtt tartották a környezet, a társadalom és a gazdaság harmonikus, fenntartható fejlődését, s így a fenntartható fejlődés számos elemét tartalmazták (pl. a 2011-2013 közötti ROP-ok esetében a fenntartható fejlődés helyi programjának elkészítése választható környezeti fenntarthatósági szempont), azonban, kifejezetten a helyi fenntarthatósági stratégiák készítését előíró pályázatokról és díjakról nincs tudomásom.

Az előbb bemutatott szempontok a mindenkori központi kormányzat a helyi fenntarthatósági stratégiák készítése iránti elkötelezettségének hiányára mutatnak rá. Meg kell jegyezni azonban, hogy az utóbbi néhány évben pozitív elmozdulás volt tapasztalható, amit a Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Tanács megalakulása, az újonnan elfogadott keretstratégia elfogadása, valamint a hiányzó feltételek ellenére is növekvő számban készülő helyi stratégiák is jól mutatnak. Jól látszik azonban az is, hogy még számos tennivaló akad az előbb említett területek mindegyikén.

A helyi közösségek és a fenntarthatóság

A helyi fenntarthatósági stratégiák sikere a központi kormányzat támogatása mellett nagyban támaszkodik a helyi szint önszerveződő- és kezdeményező-készségére is. Az önszerveződő készség biztosíthatja azt, hogy a stratégiában kijelölt célok a széles nyilvánosság prioritásait tükrözzék, míg a kezdeményező-készség által innovatív megoldások jöhetnek létre a helyi problémák megoldására.

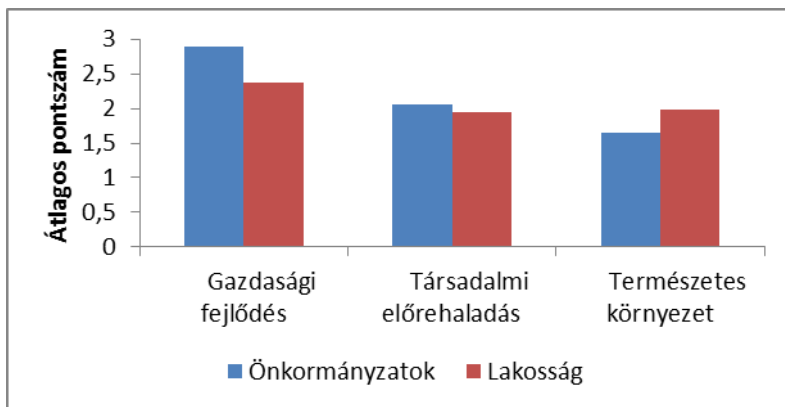
Vizsgálataim során elemeztem az önkormányzatok helyzetét, a magyar társadalom értékrendjét, a lakosság önszerveződő készségét és szerepvállalását a döntéshozatalban, a települési fenntarthatósági stratégiák alapjául szolgáló dokumentumok meglétét, a magyar települések nemzetközi kezdeményezésekben való részvételét, a fenntarthatósági

stratégia készítését befolyásoló tényezőket és az annak elkészítéséből adódó lehetőségeket.

Abból a célból, hogy feltevéseimet empirikusan igazoljam, kérdőíves felmérést végeztem a Gyöngyösi Kistérség települési önkormányzatai, valamint lakosai körében a település életének, valamint a helyi fenntarthatóság kérdésköreinek vonatkozásában. Az eredmények bemutatásakor elsőként az empirikus felmérés tapasztalatait ismertetem, majd az eredményeket általánosítva bemutatom az egyes témakörökre jellemző magyarországi állapotokat.

A társadalom értékrendje

A magyar társadalom általános értékrendjében a gazdasági kérdések súlya nagyobb a társadalmi kérdések súlyánál, és messze meghaladja a környezeti kérdések horderejét. Bár az önkormányzatok értékrendje alapvetően megegyezik a lakosság értékrendjével, a gazdasági kérdések számukra – vélhetően az anyagi források szűkössége okán – lényegesen hangsúlyosabban jelentkeznek. (1. ábra)



1. ábra: A fenntartható fejlődés 3 tartalmi elemének rangsora az önkormányzatok, valamint a lakosság körében (2011)

Megjegyzés: a magasabb értékek a fontossági sorrendben betöltött hangsúlyosabb szerepet jelölnek.

Forrás: saját összeállítás

A társadalom értékrendjében a környezeti kérdések meglehetősen hátul szerepelnek. Néha előfordulnak olyan események, melyek országos érdeklődést, felháborodást váltanak ki, ám ezek sem hozzák előtérbe és tartják napirenden a környezeti kérdéseket.

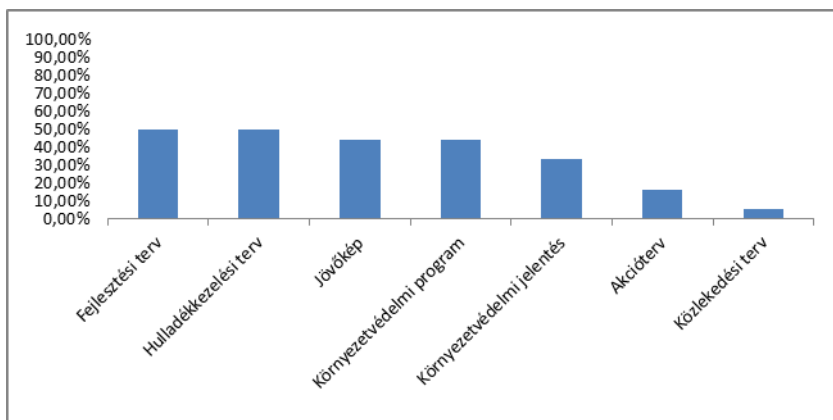
A lakosság értékrendjét a politikai viszonyok is tükrözik. Hazánkban, Európa számos országától eltérően, a rendszerváltást követő öt országgyűlési választás során nem akadt olyan „zöld” párt, amelynek parlamenti mandátumot sikerült volna szereznie. A környezeti kérdések a pártok kommunikációs anyagaiban csak elvétve találhatók meg.

A környezeti kérdéseknek a társadalom értékrendjében történő háttérbe szorulásának egyik jelentős oka az információhiány. A környezettel kapcsolatos kezdeményezések nem igazán vonzzák a különböző médiumok figyelmét, az érdeklődés homlokterébe általában akkor sikerül bekerülniük, ha olyan igazán komoly probléma jelentkezik, amely közérdeklődésre tarthat számot, közfelháborodást okoz. Kívánatos volna a fenntarthatóság szellemének a médiában történő erőteljesebb megjelenése – a fenntartható fejlődés alapelveinek és értékeinek bemutatása – oly módon, hogy külön

hangsúlyt kapjon a helyi közösségek és az egyének szerepe. A vizsgálatok tehát azt mutatják, hogy a *gazdaság fellendítése és a társadalmi jólét kérdése a közösségek értékrendjében összességében megelőzi a környezeti szempontokat.*

Rendelkezésre álló dokumentumok

Az empirikus felmérés településeinek közel fele rendelkezik olyan dokumentummal, amely a település jövőképét fogalmazza meg, de mindössze 20%-ukban található akcióterv a jövőkép megvalósítására. Ez azt jelenti, hogy a településeknek ez a része tisztában van azzal, hogy hova szeretne eljutni, azonban az oda vezető út kidolgozása egyelőre még nem történt meg. Ez nagy hiányosság, mert a lakosság mobilizálása cselekvési terveken keresztül valósítható meg. (2. ábra)



2. ábra: A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos dokumentummal rendelkező települések aránya a vizsgált települések körében (2011)

Forrás: saját összeállítás

Pozitívumnak tekinthető, hogy a legtöbb települési közösség rendelkezik olyan dokumentumokkal – bár ezek sok esetben külső szakértők segítségével, a lakosság széles rétegeinek bevonása nélkül készültek –, amelyek felhasználhatóak lennének a helyi fenntarthatósági stratégiák kidolgozása során. *A településeken rendelkezésre álló dokumentumok azonban sokszor esetlegesek, tartalmuk és színvonaluk erősen változó.* Az értékes elemek jobb propagálása érdekében érdemes lenne ezeket az elemeket kiemelni, mert ezek a dokumentumok és kezdeményezések együttesen a jövőben egy formalizált fenntartható fejlődés stratégia alapjaivá válhatnak.

A lakosság önszerveződő készsége és mobilizálhatósága

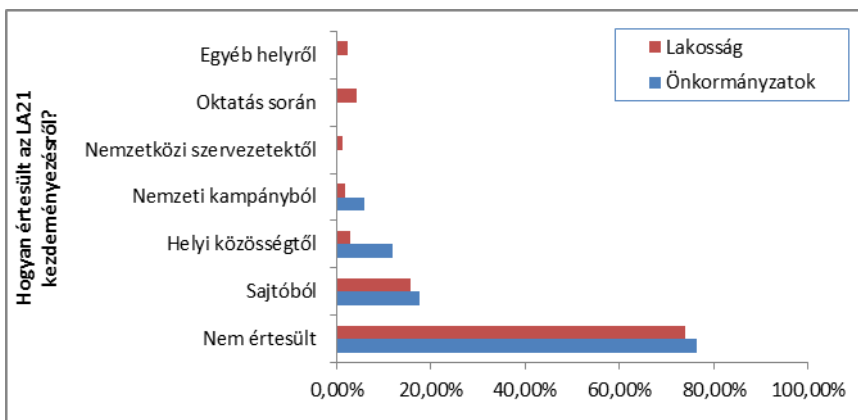
A kérdőívek alapján megállapítható, hogy a vizsgált településeken az önkormányzat szerepének megítélése az önkormányzat, valamint a lakosság körében lényegében megegyezik: úgy vélik, hogy a döntések meghozatala és végrehajtása, valamint a pénzügyek kezelése is az önkormányzat kezében összpontosul. Ezzel szemben a lakosság nem vesz részt tevékenyen a település életében.

Az aktív és mobilizálható lakosság képes arra, hogy az önkormányzatot fenntarthatósággal kapcsolatos kezdeményezésekkel „bombázza”. Ez akkor valósulhat meg, ha a helyi közösség fogékony a környezeti problémák iránt, megoldásuk érdekében tenni hajlandó, illetve, ha az önszerveződő készsége, társadalmi tőkéje elegendő ahhoz, hogy a környezetével kapcsolatos problémákat saját erőből kezelni tudja.

A kérdőívet kitöltő települések önkormányzatai a helyi fenntarthatósági stratégia kialakításakor elsősorban önmagukra számíthatnának, kisebb mértékben a tanácsadó cégekre, a különböző közösségi csoportokra valamint az oktatási-kutatási intézményekre. A magánemberek szerepvállalására, és az üzleti szektor bevonására még ennél is kisebb esély mutatkozik. A vizsgált településeken a különböző társadalmi csoportokat képviselő szervezetek – úgymint a kisebbségi, ifjúsági és női szervezetek – véleménynyilvánítása ugyancsak nem jellemző. Jelzés értékű, hogy a média az a szereplő, amelyre a települések – tapasztalataik alapján – legkevésbé számíthatnak.

A lakosság információhiánya mellett nehézséget okoz, hogy Magyarország a rendszerváltás előtti évtizedek politikájának eredményeként nem rendelkezik erős demokratikus hagyományokkal, a társadalomból hiányzik az a kritikus tömeget elérő társadalmi tőke, amely a sikeres alulról jövő kezdeményezések alapja lehet, így a közösségek nem, vagy csak ritkán képesek olyan erő kifejtésére, amely a döntéshozatalt befolyásolni lenne képes. Hazánkban relatíve kevés olyan szervezet van, amely a közösségi stratégiaalkotás folyamatában tevékenyen részt vesz. Bár fórumokat rendeznek a helyi kérdésekről, a lakossági részvétel sok esetben ezeken is nagyon alacsony. A civil szférából érkező kezdeményezések száma nem elegendő, ezért az önkormányzatok környezetvédelmi politikájuk kialakításában, és ezáltal a helyi fenntarthatósággal kapcsolatos kérdésekben is, a lakosságra csak kis mértékben számíthatnak.

A vizsgálat eredményei azt mutatják, hogy *a lakosság nem játszik kellőképpen aktív szerepet a települések életében, az érdemi döntések legtöbbször a település képviselőtestületének hatáskörében születnek meg.*



3. ábra: A helyi fenntarthatósággal kapcsolatos kezdeményezések ismertsége az önkormányzatok, valamint a lakosság körében (2011)

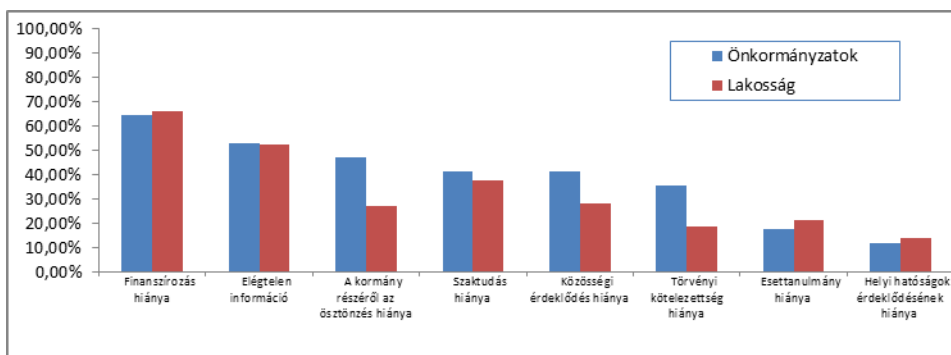
Forrás: saját összeállítás

A stratégiakészítés lehetőségei

A fenntarthatóság, és különösen a helyi fenntarthatóság még napjainkban sem örvend túl nagy ismertségnek: *mindössze az önkormányzatok és a lakosság nagyjából negyede értesült valamilyen formában az LA21 kezdeményezésről.* A fenntartható fejlődés fogalmának megismerésére legfőképp a sajtóból került sor, a más információforrások szerepe elenyésző (3. ábra).

A vizsgált települések közel felében léteznek a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos települési kezdeményezések, de csak töredékük vesz részt olyan nemzetközi programban, amely kapcsolatba hozható a fenntartható fejlődéssel.

A helyi fenntarthatósági stratégiák viszonylag kis számának legfontosabb oka a finanszírozás hiánya, a kormányzati ösztönzés hiánya, az információhiány és a szaktudás hiánya volt. A közösségi érdeklődés hiányát, valamint a helyi hatóságok érdeklődésének csekély voltát helyi szinten nem tekintik jelentősen gátló tényezőnek. Mindezek azt mutatják, hogy a települések – különösképpen a kis települések – a nemzeti kormányzattól várják a kezdő lépés megtételét, különösen pénzügyi eszközök biztosítása formájában (4. ábra).



4. ábra: A helyi stratégiák megalkotását akadályozó tényezőként a felsoroltakat megjelölő önkormányzatok és lakosok aránya a vizsgált településeken (2011)

Forrás: saját összeállítás

Az önkormányzatok nagyban függenek a felsőbb szintektől érkező pénzügyektől, amelyek azonban nem szabad felhasználásra érkeznek. A központi kormányzattól kapott pénzügyek szűkössége okán a kötelező feladatok végrehajtására szolgáló pénzügyi források is sok esetben kevésnek bizonyulnak. A helyi fenntarthatósági stratégia készítésére illetve végrehajtására szolgáló források így csak saját erőből teremthetők elő, vagy központi pályázati kiírásokból finanszírozhatók. Az önkormányzatok saját forrásainak felhalmozása is jórészt környezet-károsító tevékenységből eredő, helyi adókból (iparüzési adó, gépjárműadó, parkolási díjak) valamint zöldterületek eladásából származik.

Az önkormányzatok szinte csak olyan településeken mutatnak érezhető érdeklődést a téma iránt, amelyeken kutatók helyettük (olykor a segítségükkel) elvégzik a tervezési feladat oroszlánrészét. Ez részben a környezeti ügyekkel foglalkozó helyi köztisztviselők alacsony számával indokolható. Az önkormányzatok foglalkoztatnak környezetvédelmi szakembereket, számuk azonban nem elegendő. A kötelező feladataik ellátása mellett nem marad idejük és energiájuk olyan saját kezdeményezésekre, mint amilyen a fenntarthatóság folyamatának felkarolása is lehetne.



5. ábra: A helyi fenntarthatóság személyi feltételei az önkormányzatok körében

Forrás: saját összeállítás

A vizsgált önkormányzatok $\frac{3}{4}$ -e esetében a helyi fenntartható fejlődés stratégiájának önerőből való elkészítése a személyi feltételek miatt nehézségekbe ütközne, a személyi állomány bővítése vagy külső szakértők bevonása lenne szükséges. (5. ábra)

Mindez azt jelenti, hogy *a jelenlegi személyi és anyagi feltételek mellett hatékony és végrehajtható települési stratégiák elkészítése a legtöbb településen csak jelentős központi segítséggel (finanszírozás, szaktudás biztosítása) valósulhat meg.*

Összefoglalásul elmondható, hogy *a települések többsége – különösen igaz ez a kis településekre – csak nagy erőfeszítések árán, jelentős külső segítséggel képes helyi fenntarthatósági stratégiák készítésére.*

Következtetések, javaslatok

Magyarországon hosszú ideig a fenntarthatóság kérdését kormányzati és helyi szinten sem kezelték jelentőségének megfelelő helyen. A központi kormányzat a nemzeti stratégia elkészítésével is csak 2007-re készült el, a helyi fenntarthatóság kérdését azonban nem érezte saját felelősségének. Kormányzati részről komoly akadályozó tényező a mai napig a jogszabályi háttér kialakulatlansága, a rendelkezésre álló pénzügyi források, valamint a megfelelő számú útmutató és esettanulmány hiánya. Ugyancsak problémát jelent, hogy nincsenek díjak, támogatások az ilyen jellegű kezdeményezések előmozdítására. A helyzet a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanács 2008. évi megalakulásával pozitív irányba mozdult. A Tanács a helyi fenntarthatóság ügyében is tesz lépéseket, felkérésére útmutató jellegű stratégiák készülnek.

A civil szférából sem érkezik megfelelő számú kezdeményezés, hiszen Magyarországon a demokratikus hagyományok nem erőteljesek, valamint a múltból örökölt gazdasági és társadalmi problémák következtében a környezeti kérdések is meglehetősen hátul szerepelnek a lakosság értékrendjében. A környezetvédelmi csoportok gyenge érdekképviseleti képességgel bírnak. A környezeti szempontok rendszeresen alulmaradnak a gazdasági érdekekkel szemben.

A változás érdekében javaslom a törvényi szabályozás átgondolását, olyan törvény kidolgozását, amely kormányzati és helyi szinten is végrehajtható kötelező előírásokat tartalmaz, útmutatók és esettanulmányok készítését és propagálását, valamint a központi kormányzat elkötelezettségének hangsúlyozását a helyi fenntarthatóság iránt a készülő dokumentumokban.

Köszönetnyilvánítás

Köszönettel tartozok *Dr. Kuti István* egyetemi docens Úrnak útmutatásáért és gondolkodásmódom alakításáért, *Dr. Töröcsvári Zsolt* főiskolai tanár Úrnak módszertani kérdésekben nyújtott segítségéért, *Dr. Liebmann Lajos* egyetemi docens Úrnak támogatásáért, *Gyurkó Béla* Úrnak a kérdőívek kitöltéséhez nyújtott nélkülözhetetlen segítségéért valamint az összes önkormányzati és lakossági válaszadónak munkám segítéséért. Végezetül köszönetemet fejezem ki mindazon személyeknek, akikkel munkám során találkoztam, és akik építő jelleggel segítettek dolgozatom elkészültét.

Hivatkozott források

- [1.] Daly, H. E. (1991): Elements of Environmental Macroeconomics. In Costanza, R., (ed.): Ecological Economics. Columbia University Press, New York, pp. 32-46.
- [2.] Eckerberg, K. (2001): Sweden — Problems and prospects at the leading edge of LA21 implementation. In: Lafferty, W. M. (ed.) Sustainable Communities in Europe. Earthscan Publications Ltd, London, Sterling, VA, 2001, pp. 15-39.
- [3.] Enyedi Gy. (1994): Fenntartható fejlődés – mit kell fenntartani? Magyar Tudomány, 1994/10. szám, Budapest, 1994, pp. 1151-1160.
- [4.] Környezet és Fejlődés Világbizottság (KFVB) (1988): Közös Jövőnk. (szerk.): Persányi M., Mezőgazdasági Kiadó, Budapest, 1988, 404 p.
- [5.] Lafferty, W. M. (2001) Local Agenda 21: The core idea. In: Lafferty, W. M. (ed.) Sustainable Communities in Europe. Earthscan Publications Ltd, London, Sterling, VA, 2001. pp. 1-14.
- [6.] Magyar Köztársaság Kormánya (MKK) (2004): 2064/2004 (III. 18.) Kormányhatározat a modern, európai Magyarország megteremtését célzó intézkedési tervről) Határozatok Tára, 2004: 12.
- [7.] Magyar Köztársaság Kormánya (MKK) (2005): A fenntartható fejlődés stratégiájának szempont- és követelményrendszere. Melléklet a fenntartható fejlődés stratégiájára vonatkozó szempont- és követelményrendszerről, valamint a stratégia kidolgozásának tartalmi és szervezeti kereteiről szóló 2053/2005. (IV. 18.) Korm. Határozathoz, Budapest, 22 p.
- [8.] Magyar Köztársaság Kormánya (MKK) (2007): Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia. Készítette: a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) – Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium tervezői munkacsoportja. 2007. június, 64 p.
- [9.] Magyar Köztársaság Országgyűlése (MKO) (1995): 1995. évi LIII. Törvény a környezet védelmének általános szabályairól. Magyar Közlöny, 1995: 52.
- [10.] Magyar Köztársaság Országgyűlése (MKO) (2011): 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. Magyar Közlöny 2011:161, 39436-39478
- [11.] Magyar Köztársaság Országgyűlése (MKO) (2013): 18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról. Magyar Közlöny 2013:52, 7536-7592
- [12.] Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT) (2010): Jövőkereső. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács jelentése a magyar társadalomnak. Budapest, 136. p.
- [13.] Szlávik J.(2002): A helyi-kisregionális szint szerepe a fenntarthatóságban. A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai. Budapest, 2002, 55 p.
- [14.] Szlávik J. – Turchany, G. (2002): Útmutató a Fenntartható Fejlődés Helyi Programja (LA21) elkészítéséhez. Budapest, BME Környezetgazdaságtan Tanszék (Önkormányzati tájékoztató – különszám, Belügyminisztérium), 111 p.

- [15.] UIDDD, Turchany G.(2003): Stratégie et mise en action d'un Agenda 21 E-learning UIDDD Lyon, 2003. (http://www.prof-turchany.eu/ff_hu.htm)
- [16.] UK Gov (2003): A better quality of life (A strategy for sustainable development for the United Kingdom), UK Government, (Updated: 4 March 2003), 111 p.

Szerző:

Baják Imre, PhD

adjunktus

Károly Róbert Főiskola

Közgazdasági, Módszertani és Informatikai Intézet

ibajak@karolyrobert.hu