

A kutatás eredményeinek összefoglalása – részletes jelentés

1) Módszertani megközelítés

A környezeti fenntarthatóság egyik záloga a „relokalizáció” lehet. Ennek fényében tűztük célul a hazai települési önkormányzatokban megvalósuló környezetvédelem – túlnyomóan állam- és jogtudományi, emellett részben szociológiai és politológiai – szempontú, átfogó vizsgálatát. A környezetügyet tágran értelmezve (közelítve a fenntarthatóság gondolatához) óriási témakörrel lévén szó, ezért tartalmi és módszertani szempontból egyaránt korlátokat kellett szabnunk. Így pl. a jog-összehasonlítás illetve más országok modelljeinek feltárására csak korlátozottan (néhány európai ország, egy-egy részterületen – pl. levegővédelem, hulladékgazdálkodás – alkalmazott megoldását illetően) volt lehetőség. Arra sem volt mód, hogy a környezetvédelem valamennyi részterületét (levegővédelem, vízvédelem, természetvédelem, földvédelem, az épített környezet védelme, településkép-védelem, zajvédelem, stb.) teljes részletességgel kidolgozzuk, s azokból tematikus tanulmányokat készítsünk. A kutatás különböző szempontjainak megfelelően ezek mindegyike megjelenik több helyen is a munkáinkban – pl. települési esettanulmányokban, egyes jogintézmények (mint az önkormányzati társulás, a helyi rendeletalkotás törvényességi felügyelete, az államigazgatási és önkormányzati hatósági ügyek ellátása) gyakorlatának a bemutatásakor–, de csupán néhány szakterület (pl. a levegővédelem, a klímavédelem a vízvédelem, a zöldterületek védelme, a hulladékgazdálkodás) tárgyában kerülhetett sor önállóan is összefoglalható illetve publikálható, részletesebb kutatásra. Azaz elsősorban a jogintézmények, problémakörök, s kevésbé a részterületek sajátosságai felől ragadtuk meg a vizsgált jelenségeket.

Ami a kutatási tárgykör idődimenzióját illeti, a mai helyi környezetpolitikára és jogra koncentráltunk, hiszen nem volt cél a történeti háttér részletes bemutatása. Az az időtáv, ameddig egy-egy kérdéskör kapcsán mégis visszanyúltunk, környezetvédelmi szakterületenként változó; általában néhány év. A levegővédelem szabályozása, vagy a közjogi berendezkedés (pl. az önkormányzati testületek szerkezete) terén, például a 2010-es év emelhető ki, de az önkormányzatok kapcsolatrendszerét vagy a hulladékgazdálkodást illetően már a 2012–2013-as év volt a lényegesebb. A legtöbb tendenciát, illetve a feltételrendszer változásait így is érzékeltetni tudtuk.

A kutatási terv kevésbé hangsúlyozta ezt a megközelítést, de a kutatás eredményei közül itt mégis ki kell emelni, hogy a jelenségek, folyamatok értelmezéséhez nélkülözhetetlen volt annak a feltérképezése, hogy vajon melyek azok a „változók” (feltételek, adottságok), amelyek meghatározzák, hogy a hazai települési önkormányzatok szem előtt tartják-e a környezeti fenntarthatóság célját és elveit, kimerítik vagy túllépik-e a központi jogi normák adta kereteket, pályázati, együttműködési és egyéb intézkedési lehetőségeiket.

Úgy találtuk, hogy a vizsgált időszakban változtak a döntéshozatali mechanizmusok, tömegével jelentek meg új, uniós környezetvédelmi követelmények, környezetvédelmi és energetikai pályázatok stb. Csökkent az autonómia, gyökeresen változott meg az önkormányzatok forrásgyűjtő képessége, a feladatok köre, a pártokhoz való viszonya is. A 2008-ban kezdődött gazdasági válság hatásai is meglátszanak mind a rendszeren, mind annak társadalmi-gazdasági környezetén. A központilag meghatározott (például jogszabályi) feltételek rendkívül gyorsan változnak, ami egyfelől (különösen kistélepüléseken) szinte lehetetlenné teszi a helyi érdekek érvényesítésén alapuló, átgondolt rendelet- és stratégiaalkotást, másfelől ami miatt egy ilyen kutatást akár néhány évenként érdemes lenne elvégezni, s az eredményeket összevetni a korábbiakkal.

Mivel a választott kutatási terület tudományos feldolgozásának alig vannak érdemi előzményei, számos kérdést kellett megfogalmazni már a kutatási tervben. A kutatás során azonban az eredeti kérdések kiegészültek. Ezeket meg is válaszoltuk. Melyek egyáltalán a

települési önkormányzatok környezetvédelmi feladatai? Azokat hogyan látják el? Szükséges-e, lehetséges-e szerepük, önállóságuk megerősítése? Érvényesülnek-e helyi szinten a környezethez való jogok? Van-e eltérés a központi előírások és a gyakorlat között? Vannak-e a helyi sajátosságokat érvényesítő, a központinál szigorúbb helyi előírások? Érvényesítik-e az önkormányzatok a saját előírásaikat? Kihasználják-e a törvényi kereteket? Mivel jár egyes környezetvédelmi – államigazgatási – hatásköröknek a járási hivatalokra telepítése? Hogyan zajlik a helyi környezeti tárgyú rendeletek és más döntések előkészítése, elfogadása? Érvényesülnek-e a „környezeti demokrácia” játékszabályai helyi szinten? Milyen háttérben megbúvó tényezők alakítják a helyi döntéshozatalt? (pl. számít-e egy település múltja?) A környezethez való jog érvényesülése szempontjából beazonosíthatók-e hátrányos helyzetű közösségek, s ha igen, melyek a jelenség okai („környezeti igazságtalanság” – pl. a szegregátumok lakókörnyezetét illetően)? Képesek-e az önkormányzatok átlátni és komplexen kezelni a sokszor bonyolult környezeti kérdéseket? Megtervezik-e környezeti intézkedéseiket? Beépítik-e a környezeti szempontokat fejlesztési stratégiáikba, különböző előírásaikba? Mindezek nem válaszolhatók meg, ha nem tudjuk, például milyen kapcsolatrendszer befolyásolja a helyi önkormányzatok környezetvédelmi teljesítményét. Abban milyen kötöttségek és lehetőségek jelennek meg? Közigazgatási jogi szempontból hogyan csoportosítandók a feladatok és hatáskörök, illetve miként alakul ezek felügyelete, finanszírozása? Mindezen túl – az összefüggések okán – olyan további témakörök is elének kerültek, mint a belső (testületi, hivatali) szervezeti megoldások jelentősége, az „okos város” gondolat (azzal együtt az „okos adózás” szempontjai vagy a távhőszolgáltatás helyi szabályai. Különböző (pl. polgári jogi, agrárjogi tanulmány írására vonatkozó) felkérések alapján a települési környezetvédelmi eszköztár áttekintését a tervezetthez képest többféle nézőpontból is elvégeztük.

Mindezek mögött számos hipotézis húzódott meg, amelyek résztanulmányokban napvilágot is láttak. Kutatásunk azonban végeredményben a hipotézisek igazolása illetve cáfolata mellett hangsúlyosan inkább jelenségek leírására és értékelésére törekedett a jelzett kérdéskörökben.

A kutatás során a meglehetősen széles tárgykör megragadására több, különböző kutatási módszer egymást kiegészítő alkalmazásával, ugyanakkor bizonyos megszorításokkal tettünk kísérletet. A kutatási tervben megnevezett valamennyi módszert alkalmaztuk. Az eredetileg tervezett 30 hónap helyett végeredményben 44 hónap időtartamban (2015 – 2019) lezajlott kutatási projekt keretei között kérdőíves felmérésre került sor, 2016 második felében – 2017 elején. Ebben többek közt arra kérdeztünk rá, hogy az önkormányzatok hogyan 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. A számunkra fontos kérdéseknek (terjedelmi okokból) csak egy része kerülhetett be a kérdőívbe (hiszen 11 kutató minden szempontja alapján olyan kérdéssor állt volna össze, amelynek kitöltésére nem lett volna vállalkozó önkormányzati vezető/szakember). Meg kell ugyanakkor említeni, hogy a kutatás során – a valóság, a gyakorlat feltárása körében – számos korábbi és párhuzamos felmérés eredményeit is hasznosítani tudtuk. Több olyan (civil szervezet, minisztérium, másik kutatóhely által végzett) felmérésről van szó, amely egyúttal a mi eredményeinket meg is erősítette.

A kérdőíves felmérés eredményeit külön adatbázisban foglaltuk egybe. Az 516 elemből álló, reprezentatív minta 27 fő- és több részkérdésre adott válaszait a kutatási céloknak megfelelően feldolgoztuk. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a kutatás során számos további összefüggésre lettünk figyelmesek (pl. az önkormányzati szakemberek/vezetők válaszadási hajlandósága, a nyitott kérdéseinkre adott válaszai alapján), amelyekre tekintettel még további tanulmányokhoz szolgálhat forrásként az adatbázis, a kutatás hivatalos lezárását követően is.

A feldolgozás statisztikai módszertanát a kutatási célokhoz mérten alkalmaztuk, de ebben is rejlenek még további lehetőségek (szándékaink szerint fogunk is még publikálni, pl. a környezeti igazságtalanság körében, az okos adózásról, illetve elkészített, de nem publikált esettanulmányokból).

A minta rétegzésére alapvetően a közjogi kategóriákat (a településtípusokat) használtuk (területi különbségeket – megye, régió – nem tártunk fel). A településtípus (illetve méret) statisztikai értelemben vett „hatását” a környezetvédelemnél szélesebb összefüggésekben is vizsgálni tudtuk (pl. a helyi politika és a helyi társadalom viszonyát, a helyi döntéshozatali mechanizmusokat tekintve).

Munkánk második meghatározó módszere az esettanulmány volt. Esettanulmány alatt egyszerre értettünk módszert és műfajt, amennyiben a) az esettanulmány „mélyfúrást” jelent egy-egy település, illetve egy-egy jogintézmény gyakorlata kapcsán; illetve b) amennyiben a kutatási eredmények egy része egy-egy településről, jogintézményről szóló publikációkban jelent meg. Ez a módszer a kérdőíves felméréshez képest mélyebb merítést tett lehetővé néhány kiválasztott településen (pl. Debrecen, Miskolc, Szarvas, Bogács, Budapest egyes kerületei, Dorog, Hajdúböszörmény, Somogyvámos). Ezeken a településeken áttekintettük a releváns helyi dokumentumokat (környezeti vonatkozású rendeleteket, stratégiákat, jegyzőkönyveket, szerződéseket stb. – összesen végeredményben több ezer dokumentumot), a helyi problémákhoz kapcsolódó egyéb forrásokat (például alkotmánybírói és kúriai döntéseket, állami számvevőszéki jelentéseket, ombudsmani állásfoglalásokat, sajtót) és mélyinterjúkat is felvettünk (helyi civilszervezetekkel, az önkormányzat illetékeseivel). A települési esettanulmányok pozitív hozadéka az is, hogy lehetővé tették a vizsgált jelenségek mélyebb összefüggésekbe ágyazását, megértését, de arra is van már példa, hogy az érintett önkormányzatok felülvizsgálták számos, általunk kifogásolt szabályozási megoldást. A jogintézményekre/részterületekre (például távhőszabályozás, a helyi rendeletek és a központi környezetvédelmi előírások viszonya, stratégiaalkotási kötelezettségek), illetve az azok gyakorlatára vonatkozó esettanulmányok egy-egy hatás- vagy feladatkör, az intézményközi kapcsolatok tipizálását, a környezetjog, közigazgatási jogi, környezetgazdaságtani stb. ismeretek elmélyítését tették lehetővé.

Megemlítendő, hogy egy sor további településnek vizsgáltuk részletesen az intézkedéseit egy-egy részterületen, pl. azért, hogy a különféle (bírói, számvevőszéki, ombudsmani és szakirodalmi) értékelésekben megjelenő példákat értelmezni tudjuk (pl. Tokaj, Kaposvár, Dunavarsány, Tiszaújváros, a főváros és egyes kerületei esetén). A szélesebb összefüggések ismeretében számos alkalommal foglalkoztunk meg a hivatalostól vagy a szakirodalmitól eltérő állásfoglalásokat (pl. a számvevőszék olyan helyi levegővédelmi rendelkezéseket is pozitívan értékelt, amelyek szerintünk teljességgel alkalmatlanok a szabályozandó életviszonyok megragadására). Nem egy olyan összefüggésre lertünk rá, amelyet szerintünk tanítani kellene minden jog- és államtudományi képzésben (pl. a közterület-használatra való feljogosítás dogmatikai-szabályozásmódszertani kettőssége – közjog és magánjog viszonya a kúriai gyakorlat nyomán).

Az esettanulmányok különböző adottságú települések környezetpolitikai terveinek, intézkedéseinek az összehasonlítására is lehetőséget kínál – néhány tanulmányban ilyen munkát is végeztünk/publikáltunk (pl. Dorog – Biharkeresztes).

A kutatás során mintegy 20 (félleg strukturált) interjút vettünk fel környezetpolitikával, illetve környezetjoggal foglalkozó szakemberekkel, társadalmi szervezetek képviselőivel, környezetvédelmi hatóság vezetőjével. Kiemelhető az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában készült fókuszcsoporthoz tartozó interjú, amely több tekintetben is orientálta a későbbi kérdésfeltevéseinket. Ez a módszer a vizsgált jogintézmények gyakorlatára vonatkozóan további szempontokkal gazdagította a kutatást, illetve segítette megérteni a kérdőívre adott válaszokat is.

Mind a kérdőívek, mind az interjúk esetében igaz, hogy rengeteg bizalmasan kezelendő, nyilvánosságra nem hozható eredménnyel is gazdagította ismereteinket. A nyitott kérdések illetve véleménykérdések esetében további kutatási feladatokra is felhívták a figyelmünket.

A szakirodalom-feldolgozás is meghatározóan volt jelen. (A feldolgozott szakirodalmi források jegyzéke 30 oldalnál is több – terjedelmi okokból nem szerepeltetjük itt.) Ez a módszer már az empirikus kutatás kérdéseinek, hipotéziseinek a megfogalmazásában is segített, ugyanakkor voltak olyan kapcsolódó témakörök – a helyi szint környezetpolitikai jelentősége, a környezet-gazdaságtani háttér, a hálózatosság, a közigazgatási jogi dogmatikai keretek – amelyek esetében nélkülözhetetlenek is bizonyult.

2) Tematikus megközelítés

A projekt időtartama alatt elkészült (csekély részben még megjelenés alatti) 52 publikáció az eddigiek szerint – bár a kutatási tervben vállaltakat álláspontunk szerint több tekintetben túlteljesíti – a kutatási eredményeknek csupán egy részét tartalmazza. A kutatási eredmények állam- és jogtudományi (illetve kisebb részben környezetpolitikai szempontú) összefoglalásaként készült egy az eredeti tervben nem szereplő monográfia (A falu füstje...) – erre a könyvre tekintettel történt a projekt futamidejének a meghosszabbítása. Ebben elsőként a környezetvédelem illetve a környezeti fenntarthatóság helyi cselekvési szintjének a környezetpolitikai megközelítését tartottuk szükségesnek áttekinteni (a szakirodalmi adatok mellett nagyszámú környezetpolitikai- és jogi dokumentum feldolgozása alapján), ami egyúttal a témaválasztás helyességét is alátámasztja. A könyvben korábban nem közölt részeredmények (pl. a nemzetközi szakpolitikai háttér vagy a kapcsolati háló elemzése) jelennek meg, illetve a szintetizálása a korábbi eredményeknek, majd ezeknek egy szakterületen keresztül történő, tematikus bemutatása – ezen belül számos, a kutatási terven túlmutató elemmel. A vizsgálni kívánt, helyi környezetpolitikai eszközök megközelítéséhez, sorrendjének meghatározásához, rangsorolásához az empirikus kutatás eredményei mellett a környezetjog, a környezet-gazdaságtan és politika illetve a közigazgatási jog tudományának szempontjait is figyelembe vettük. Az utolsó fejezet sem ismétli meg a korábban, egy-egy sajátos kérdéskörben leírtakat, hanem az átfogó (részben környezetjogi, részben környezetpolitikai) megközelítés igényével épít azokra. Az említett monográfiát Fodor László az MTA doktori címre irányuló pályázata részeként benyújtotta – azaz a projekt egyik, az eredeti terven túlmutató hozadéka egy ilyen pályázat illetve maga a „doktori mű,” amely utóbbi így az MTA DTT honlapján is szabadon elérhető lesz.

A résztanulmányokban, fejezetekben igen nagyszámú értékelést, következtetést rögzítettünk (pl. a helyi rendeletalkotás korlátairól, a központi szabályozás és gyakorlata következetlenségeiről, az önkormányzati feladat- és hatáskörök tárgyáról és terjedelméről), amelyek felül egy tágabb közegben is igyekeztünk gondolkodni. Mindenekelőtt azt szükséges kiemelni, hogy kutatásaink szorosán kapcsolódnak azokhoz a kritikus szakirodalmi álláspontokhoz, amelyek a közjogi berendezkedés, a közigazgatási szervezet, a közszolgáltatások szervezése terén lezajlott/zajló változásokat egyéb – pl. hatékonysági, jogállamisági, fogyasztóvédelmi, környezetgazdaságtani, környezetpolitikai stb. – kritériumok alapján értékeli.

Mindezek nyomán, tézisszerűen összefoglalva a főbb eredményeket, kiemelhető, pl. hogy:

- A lokális megközelítés elengedhetetlen a szabályozásban, az eltérő helyi adottságok miatt (a településszerkezettől a domborzati viszonyokon át a vízbázis jellemzőiig). Ezek sokszor nem egyetlen településre jellemzőek, hanem nagyobb területre, illetve típushelyzetek is beazonosíthatók; ilyen esetekben a területi differenciálásnak a települési szinteket meghaladónak kell lennie (amit adott esetben az érintett települések együttműködése hozhatna létre – ha ezt a központi szabályozás támogatná).

●Az alulról jövő, helyi kezdeményezések (lehetséges) szerepét szükséges kiemelni. Ezalatt (helyi) közakarat- és közvélemény-formálást, eseti megmozdulásokat (akciókat) és mozgalmakat, társadalmi hálózatok/közösségek létrejöttét, helyileg kidolgozott magatartási minták és szabályok elfogadását egyaránt értünk, amely utóbbiak szerepét a központi/univerzális szabályokhoz képest (azokkal szemben) is hangsúlyozni kell, lévén ezek egy fenntartható ökológiai-társadalmi rendszer nélkülözhetetlen építőkövei.

●A települési önkormányzatok kapcsolatrendszere rendkívül összetett, és abban nagyszámú olyan elem található, amelyik környezeti – környezetvédelmi szempontból releváns. Ez magától értetődően összefüggésben áll az önkormányzatok feladataival és az azok ellátásához tartozó eszközeikkel is. A kapcsolatrendszer alakulása sok változótól függ, s ennek megfelelően településenként eltérően is alakulhat.

●A településméret, illetve településtípus meghatározó (mint azt már számos korábbi kutatás megvilágította), amennyiben például a megyei jogú városok általában több, a környezetvédelemmel foglalkozó, valódi hálózatnak tagjai, mint a kistépelülések. E jelenség összefügghet azzal, hogy a megyei jogú városok több feladatot vállalnak, s a forrásaik is nagyobb mozgásteret biztosítanak nekik.

●Növekvő és dinamikus változó környezeti (társadalmi, gazdasági) kihívásokkal teli világunkban a centrális (nemzeti) erőter túlzott növekedése – a helyi-települési szint, s más szereplők (például civilek) rovására – csak rövidtávon és állandó (monoton) feladatok mellett tűnik eredményesnek, de új kihívások esetén bizonyosan kevésbé sikeres, s hosszú távon nem fenntartható államot eredményez.

●Az erős állam napjainkban érvényesülő hazai modelljében (re)centralizáció és államosítás tapasztalható ugyan, de ez nem párosul erőteljesebb környezetvédelmi korlátokkal, illetve újraelosztással sem. Az erős állam helyett indokoltnak tűnik a jó kormányzás eszméjének felkarolása, amelynek az értékrendje szerint az állam nem attól lesz jó, ha omnipotens, hanem attól, ha helyzetbe hozza, alkalmassá teszi a helyi szereplőket és a civil autonómiákat.

●A központi állam szerepének a növekedésével (a centralizációval) a települési önkormányzatok (különösen a kormánypárti vezetésűek) gyakran a központihoz hasonló döntéshozatali attitűdöket követnek, ami a helyi politikák sokszínűségének, lokalitásának csökkenése mellett – a helyi elitnek az országoshoz hasonló megosztottságával párosulva – sajnálatos módon az eltérő vélemények és egyes potenciális környezetpolitikai szereplők háttérbe szorításával jár együtt. Különösen a civilszervezetek, az ellenzék és a média szerepe áll távol az ideálistól, s ezt voltaképpen maguk az önkormányzatok is elismerik.

●A kapcsolatrendszert tekintve úgy véljük, hogy a jövő útja a valódi hálózatok szerepének az erősödése, az oldalirányú kapcsolatok elmélyülése lehet. Ebben az esetben a centralizáció és a decentralizáció ingájának a kilengései sem járnak akkora károkkal.

●Az önkormányzatok nemcsak közhatalmi szerepekben lépnek fel, hanem egyúttal különféle közszolgáltatásokat szerveznek, gazdálkodnak, és a környezeti szempontok, érdekek mindezen tevékenységeik során szerepet kell, hogy játszanak. Egyszerre szabályozók és szabályozottak. Az önkormányzatok környezetvédelmi tevékenysége számos területet érint, és sokféle eszközt is alkalmazhatnak hozzá. Ezen belül a helyi környezetpolitika településről településre más és más.

●Vannak olyan életviszonyok, amelyek az önkormányzatok mozgásterén (közigazgatási területén, hatáskörén) kívül esnek, amelyeket szabályozni, egyéb módon befolyásolni nem tudnak. Ugyanakkor komplex, előrelátó (integratív) gondolkodással, a lakosság támogatásával, a hálózatosságban rejlő lehetőségek kiaknázásával megsokszorozhatják intézkedéseik eredményességét.

●A jogi eszközök megítélése szempontjából fontos változóként rajzolódott ki a feladat- és hatáskörök szabályozása. Az Alkotmánybíróság a működése első éveiben számos alkalommal megvédte a központiál szigorúbb, környezetvédelmi szempontokkal alátámasztott helyi

előírásokat. 1995-től [a környezet védelmének általános szabályairól szóló, 1995:LIII. törvény, a Kvt. 48. § (2) bekezdése alapján] már csak a központi jogszabály kifejezett felhatalmazása alapján írhatnak elő szigorúbb környezetvédelmi követelményeket az önkormányzatok, miközben folyamatosan szűkül a központilag nem szabályozott életviszonyok köre. Egyre több törvény szabályoz helyi közügyeket (például az önkormányzatok által szervezett közszolgáltatásokat, mint amilyen a távhőszolgáltatás vagy a hulladékgyűjtés) a korábbiaknál részletesebben, s mivel az önkormányzatok a helyi ügyeket csak „a törvénnyel összhangban” szabályozhatják, így csökken a szabályozási autonómia.

- Igaz, a környezetvédelem területén is, ahogyan számos más téren, az önkormányzatok feladatellátása során már korábban (2010 előtt) jelentkeztek, s jelentkeznek ma is problémák. Ennek okaiként olyan tényezőket jelölhetők meg, összhangban a szakirodalommal, mint az önkormányzati rendszer ellentmondásai, az aránytalanságok, a hatalmi ágak szétválasztásának a problémái, a hatáskörök nehezen áttekinthető szabályozása. Kistélepeleéseken a személyi és tárgyi feltételek hiánya, nem egyszer érdektelenség, illetve ellenérdekeltség fennállása (például az iparüzési adóból vagy az ingatlanértékesítésből fakadó bevételek vagy egyéb gazdasági érdekeltség miatt). Ezek mellett régi probléma az elaprózottság, a középszint gyengesége és a feladatellátás finanszírozásának az egyenlőtlensége, elégtelensége is.

- Kutatásaink alapján a vízgazdálkodás vagy a hulladékgyűjtés terén az utóbbi években végrehajtott és ma is zajló integrációs intézkedések szakpolitikai racionalitása megkérdőjelezhető; a valós problémákra adott, de eltúlzott válaszként értelmezhetők.

- A 2010–2013 közt végrehajtott reformokkal kapcsolatos probléma, hogy az elaprózottság kérdését nem oldotta meg, a középszint megerősítéséről pedig teljesen leteett. 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 a jelenlegi területi szerkezet nem igazodik az ökológiai adottságokhoz.

- Erre a komplex problémára (lehet-e úgy javítani a közigazgatás térszerkezetét, hogy jobban segítse a környezeti fenntarthatóságot?) elvben többféle – gazdasági, technológiai, infrastruktúra-fejlesztési, az életmód megváltozására irányuló és ugyanakkor jogi-politikai – válasz is adható. Ami a jogi-politikai megoldásokat illeti, mi azt tekintenénk ideálisnak, amelyik erős, autonóm, egymással szorosabban együttműködő, de a mostaninál kisebb számú önkormányzatot eredményezne, vagyis ha a természeti adottságokhoz igazodó területi kiterjedésű, területi önkormányzatok jönnének létre. Ugyanakkor be kell látni, hogy egy ilyen irányú államreform véghezvitele belátható időn belül nem realitás.

- Mindemelllett különösen a nagyobb városoknak a jelenleginél nagyobb mozgásteret lehetne és kellene is hagyni, biztosítva, hogy azzal tudjanak is megfelelően élni, mindig számba véve döntéseik környezeti következményeit, s azok továbbgördülő társadalmi és gazdasági hatásait. Ez igényli a demokratikus döntéshozatalt (a részvételi demokráciát), a szakmai megalapozást (szakemberek igénybe vételét, hatásvizsgálatokat), a (szakértelemmel, erőforrásokkal és bizonyos fokú kontroll/kényszer révén is) támogató kormányzatot, a körültekintő városfejlesztést stb.

- Úgy látjuk, hogy az eszközhasználat, különösen a rendeletalkotás terén sok a bizonytalanság, aminek az egyik oka biztosan az, hogy az önkormányzati és az állami kompetenciák, feladatok viszonya nem egy koherens szempontrendszer, hanem évtizedek toldozgató-foltozgató intézkedései nyomán alakult ki, s így formálódik ma is..

- A környezetvédelem hosszú évek óta egyre csak veszít súlyából Magyarországon, amit jól mutatnak a fenntarthatósági szempontokat figyelmen kívül hagyó gazdaságpolitikai döntések, a támogatási rendszer prioritásainak a változásai, az igazgatási szervezet leépülése,

a környezet- és természetvédelmi államigazgatásban zajló drasztikus létszámleépítések, s nem utolsósorban a szaporodó környezeti problémák, konfliktusok. Mindezek az önkormányzatoknál is lecsapódnak.

- A fenntarthatóság (értve ez alatt annak környezeti, gazdasági és társadalmi megközelítéseit egyaránt) nem luxus, hanem a települések versenyképességének is az egyik feltétele. Ezt azonban (a fenntarthatóság környezeti pillérét tekintve) a hazai önkormányzatoknak csak egy része ismeri fel és érvényesíti. Hozzátehető, hogy a fenntarthatóság gondolata kormányzati szinten sem fogant meg. Sem a szándék nincs meg, sem pedig a megfelelő tudás.

- A hazai településvezetők többsége elsősorban nem a saját háza táján látja a problémákat, ami összefügg azzal, hogy nem is ott keresik a megoldást – mutat rá a szakirodalom. E kedvezőtlen jelenség (diszkontálás) mögött mi azt sejtjük, hogy – különösen a túlnyomó többséget alkotó, kistelepülési vezetők – elégtelennek érzik a rendelkezésükre álló eszközöket.

- Az önkormányzatok jelentős része elégedetlen a központi előírásokkal, amelyek nem biztosítanak megfelelő védelmet a helyi környezet, illetve azon keresztül a polgárok számára, figyelmen kívül hagyják a helyi vívmányokat. Vannak, akik túllépnék az előttük álló jogszabályi korlátokat, hogy szigorúbban léphessenek fel, és vannak, akik nem tudják kihasználni még azt a mozgásteret sem, ami jogilag biztosított a számunkra. Emellett vannak szakterületek, amelyeket jobban, s olyanok is, amelyeket kevésbé tartanak szem előtt. A tapasztalatok alapján valós a környezetpolitikai szakirodalomban említett probléma, miszerint a szabályozás centralizációja sokszor jár veszteségekkel helyi szinten. A járdák sózásától az állattartáson és a kunhalmok védelmén át az árszabályozásig több, időszerű példát hoztunk fel erre.

- Néhány esetben arra is sikerült rámutatni, hogy a törvényesség követelményének az értelmezései háttérbe szorítják az alapjogi megközelítéseket, az állam és az önkormányzat Alaptörvényből fakadó kötelezettségeit. Vannak tehát olyan megoldások, amelyek az Alaptörvény környezeti rendelkezéseiből egyenesen következnenek, de a törvényi előírások megakadályozzák az alkalmazásukat.

- Az esettanulmányok alapján úgy tűnik, hogy ma a helyi környezet védelme ott válhat viszonylag erőssé, ahol valamilyen plusz érdek is fűződik hozzá, mint amilyen, például a településmarketing, összefüggésben a települések közti versennyel, a magasan képzett munkaerő iránti igényel és az idegenforgalommal, ami alacsony éjszakai zajszintet, kellemes, zöld, hulladékmentes környezetet, tiszta vizet, a környezetvédelem iránt – fejlesztéseiből is – jól láthatóan elkötelezett önkormányzatot stb. igényel. Ezek is inkább csak a szükséges, de nem feltétlenül elégséges feltételeket jelentik. Csaknem valamennyi kutatási kérdés megválaszolása rámutatott arra, hogy például a központi pályázati források elérése meghatározó feltétel.

- A környezetvédelem kihívását az önkormányzatok, illetve a helyi közösségek nem látják a maga komplexitásában. Egyrészt hiányzik az ehhez szükséges, komplex tudás és tervezés, másrészt különböző okok miatt egyes környezetvédelmi részterületek, részcélok (pl. a kötelező önkormányzati feladatok) kiemelésére, s mások elhanyagolására kényszerülnek. Ez azért problematikus, mert az átfogó szemlélet hiányában az egyes környezetvédelmi intézkedések gyakran más környezeti érdekek, érték sérülését eredményezik.

- A magyar települések jelentős részének nincs forrása települési környezetvédelmi program elkészítésére, szakértők bevonására (megjegyzés: jó ideje nincs a programok elkészítésére igénybe vehető, állami támogatás), nem működnek együtt ebből a célból (sem) társadalmi szervezetekkel. A kutatás során számos jelét tapasztaltuk annak, hogy ha van (lenne) is program, akkor sem feltétlenül akarják követni az önkormányzatok, hiszen az a sokszor véletlenszerűen adódó beruházási, munkahely-teremtési lehetőségek kiaknázását

nehézkesebbé tenné, s sok helyen a környezetvédelmet még ma is szembeállítják a gazdasági „fejlődéssel.”

- 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 esetén 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, megfélekezve a vízkivétel és a vízutánpótlás egyensúlyáról, a hulladék-energetikai hasznosításáról.

- Míg a rendszerváltást követő években a környezetpolitika értékorientált oldala került előtérbe (ha nem is „nyerő helyzetbe”), és a rövid távú gazdasági csoportérdekkel küzdött, addig mostanra a környezetpolitika másik oldala, a gazdasági racionalitások kerültek a helyébe, amelyeket viszont különféle, egymással versengő csoportérdekek, üzleti politikák mozgatnak (ezt tekintem a környezetpolitikában sokszor hangoztatott integrációs elv árnyoldalának). Sokszor azt érzékeljük, hogy már csak a támogatások, a források függvényében történnek környezetvédelmi intézkedések. Ez azonban nem egyszerűen forráselvonásból/hiányból, hanem az értékrend, a logika megváltozásából fakad.

- Legalább ekkora gond, hogy kezdettől fogva hiányoznak a koherens, hosszú távú, nemzeti szakpolitikai stratégiák és koncepciók (gondoljunk akár a vidékfejlesztésre, agrárpolitikára, energiapolitikára stb.), amelyekhez az önkormányzatok a saját elképzeléseiket igazíthatják. Ha vannak is ágazati stratégiák, akkor azok sokszor nincsenek összhangban egymással, azaz hiányzik a horizontális koordináció, és az is tipikusnak tekinthető, hogy nem érvényesülnek a konkrét (jogalkotási, költségvetési, finanszírozási és egyéb) döntésekben. Azt sem sikerült megoldani, hogy a nemzeti stratégiák megalkotásába az önkormányzatokat érdemben bevonják.

- A legnagyobb hiányosság pedig talán az önkormányzatok finanszírozási rendszerében érhető tetten, amely nem teszi közvetlenül érdekeltté az önkormányzatokat sem a saját környezetük megóvásában, sem a többi érintett település érdekeinek a szem előtt tartásában.

- A településvezetők számtalan jogi és politikai csapdahelyzettel is találkoznak, amelyek felismerése nem feltétlenül kifizetődő a jelenlegi lakossági (környezet)tudatossági szint mellett. Népszerűségük, választói bizalma megőrzése érdekében sok kistélepülésen kevésbé érvényesítik a környezetvédelmi előírásokat (nem lépnek fel, nem szankcionálnak, hiába lenne kötelességük).

- A környezetvédelemmel kapcsolatban az önkormányzatok rendre a források hiányát panaszozzák. Emellett ellentmondásos, amikor saját forrásaik, bevételeik jellemzően épp valamilyen környezetterhelésből (termálvíz használatából, idegenforgalomból, zöldterületek eladásából, iparüzési adóból stb.) származnak, s nem forgatnak belőle vissza a környezetvédelemre. Kár, hogy a kötelező önkormányzati feladatok rendszere és a finanszírozás ezt nem támogatja.

- Az önkormányzatok előtt álló, az innovatív, helyi kezdeményezésű megoldások bevezetését megnehezítő korlátok közt természetesen nem csak a központi szabályozás vagy a lakosság környezettudatosságának a hiánya áll. A magyar lakosságra sajnálatos módon jellemző a szabálykerülő magatartás (szabálytalan építkezések, kútfúrások, tereprendezések, ellenőrizetlen helyre került bontási hulladékok tömege stb. jelzi ezt, s az önkormányzatok gyengeségét).

- A kutatás szélesebb körben érdekes eredménye, hogy a téves értelemben vett deregulációval gyengített, vagy kellő eréllyel nem érvényesített szakigazgatási normákból keletkező problémák megoldását a kormányzat/közigazgatás tudatosan vagy tehetetlenségből áttolja a magánjog világába. Bár rengeteg konfliktus keletkezik például a szomszédok között,

amelyek a kárfelelősség, a birtokvédelem vagy a szomszédjogok eszközeivel orvosolhatók, magánjogi eszközökkel a közérdek (pl. településrendezési szempont) nem érvényesíthető.

3. Hatások

A beszámolóhoz csatolt közleményjegyzék nem tükrözi teljes mértékben a projekt jelenlegi és várható hatásait. Kiemelendő még négy jelentősebb, Saját szervezésű konferenciánk (ezek közül egy Kolozsváron, társszervezésben) és az ezekről készült négy beszámoló különböző szakmai folyóiratokban. (A legutóbbi – a részjelentésekben még nem szereplő – rendezvény egyben két korábbi kötetünk bemutatója is volt: <https://jog.unideb.hu/hu/node/780>). Említendő még a legnagyobb önkormányzati szövetséggel kötött együttműködési megállapodásunk, számos önkormányzat közvetlen bevonása a kutatásba, más hazai és külföldi kutatóhelyekkel való együttműködések elmélyülése, két PhD-értekezés elkészülése és sikeres megvédése, illetve a felkészülés egy MTA doktori pályázatra.

Az írott publikációkon túl a kutatásban résztvevők 52 konferencia-előadást tartottak (Bányai O.: 6, Barta A.: 5, Bujdos Á.: 7, Csűrös G.: 5, Fodor L.: 10, Fónai M.: 6, Gyurkó B.: 5, Liptai N.: 3, Molnár J.: 2, Péntes F.: 1 és Fónai Mihállyal közösen 5, Tóth K.: 2 előadás.)

A résztvevő kutatók közül többen is sokkal többet vállaltak az egyszerű kutatói közreműködésnél. Fónai Mihálynak (senior kutató) a szociológiai módszerek beépítése/betanítása köszönhető. Rajta kívül Bányai Orsolya és Barta Attila emelendő ki, akik közreműködtek a konferenciák szervezésében, a kapcsolattartásban, a kötetek szerkesztésében is. Hármukkal a kutatásvezető, mint kvázi projektmenedzserrel beszélhette meg az aktuális teendőket.

4) Nehézségek (személyi változások, kutatási feltételek)

Nem várt módon nehezítette a kutatás empirikus elemeinek kivitelezését az önkormányzatok egy részének demotiváltsága/bizalmatlansága illetve túlzott leterheltsége (az okok közt sejthető egyebek mellett a települések közti versengés, a politika, a sok párhuzamos kutatás). Emiatt a tervezettnél később és lassabban tudtuk elvégezni a kérdőíves felmérést (egyebek mellett a BM Önkormányzati Államtitkárság támogatásával), és menet közben többször kellett új települést kijelölni esettanulmányaink tárgyául.

A kutatási projekt időtartama alatt nem tervezett módon, többször változott a résztvevők köre, amit minden alkalommal engedélyeztettünk az NKIFH-val. Az előadások és írott publikációk ezért sem egyenletesen oszlanak el a résztvevők között.

Az eredeti résztvevők közt több is volt (Szemesi S., Liptai N., Péntes F., Tóth K., a projekt első 2,5 illetve 1,5 évére alkalmazott kutatók: Bujdos Á., Gyüre A.), akinek menet közben megszűnt az egyetemmel való jogviszonya, és ezen belül olyan is, aki nem is teljesített semmit a vállalásaiból (Szemesi S.), vagy csak részben teljesítette azokat (Liptai N., Tóth K., Péntes F.). Feladataikat átvettük, illetve több ízben került sor személycserére, utólagos belépésre (így vállalt részt Csűrös G., Gyurkó B., Molnár J.). Voltak, akik a projekt utólagos meghosszabbításakor (2018) egyéb vállalásaikra tekintettel nem vállaltak már további részt a kutatásból, de ez az ekkorra hagyott, utolsó kutatási feladatok ellátását nem érintette.

Végül megemlítem, hogy bizonyos esetekben nehéz a résztvevőket pusztán dologi költségeikhez való hozzájárulással és szereplési lehetőséggel nagyobb teljesítményre ösztönözni, ha egyidejűleg más pályázati forrásból, más témákra, jelentős mértékű személyi kifizetéssel járó támogatást kaphatnak.