

## A helyi fenntarthatósági stratégiák intézményi háttere<sup>1</sup>

**Baják Imre**

Debreceni Egyetem Agrár- és Műszaki Tudományok Centruma,  
Agrárgazdasági és Vidékfejlesztési Kar,  
Vidékfejlesztési és Agrárgazdaságtani Tanszék, Debrecen  
bajakimre@hotmail.com

### ÖSSZEFOGLALÁS

*A helyi fenntarthatósági stratégiák rendszerét a felső szándékok és az alulról jövő kezdeményezések együttesen alakítják. Az intézményrendszer szempontjából ez azt jelenti, hogy egyrészt kormányzati részről – különböző minisztériumok, valamint kormányhivatalok révén – is léteznek a fenntarthatósági politikának intézményei, melyek többnyire koordinációs szerepet töltenek be; valamint a helyi közösségek képviselőiben az önkormányzatok (regionális és helyi) is kialakítják a településeken a maguk intézményeit.*

*Az intézményrendszer vizsgálata abból a szempontból is jelentős, hogy mivel Magyarországon a fenntarthatósági politika alakítása még gyerekcipőben jár, érdemes az intézményrendszer kialakításakor a sikeres fenntarthatósági politikát folytató, hozzájuk hasonló adottságokkal rendelkező országok intézményi hátterét alapul venni. Cikkemben azt vizsgálom, hogy ezen országokban a fenntarthatóság felülről vagy alulról induló kezdeményezésként alakult-e ki, melyik a fenntarthatóság felelős irányító intézménye, milyen a törvényi háttér, valamint, hogy törvényileg milyen források biztosítottak.*

**Kulcsszavak:** Fenntartható fejlődés; Local Agenda 21; Intézményrendszer

### SUMMARY

*The system of local sustainability strategies is shaped by the intentions of the central government and local initiatives together. From the aspect of the hierarchy of government organization in Hungary it means that there are institutions on the central government's side – different ministries or other governmental institutions – the role of which is mainly coordination; and local governments (regional and local as well) also form their institutions at the municipality.*

*It is important to examine the institutional background, as in Hungary the formation of sustainability policy is still in its infancy, so it is well worth taking the institutional background of countries the circumstances of which are similar to ours and have successful sustainability policies as a basis. In this presentation I will examine whether the top-down or the bottom-up approach is chosen, which institution is in charge of the process, what the legal background is like, and what sources are available for use in these countries.*

**Keywords:** Sustainable development; Local Agenda 21; Institutional background

### 1. AZ INTÉZMÉNYI HÁTTER SZEREPE

A fenntartható fejlődés problémakörének megoldásában a helyi közösségekre kiemelt feladat hárul, éppen ezért az Agenda 21 28. fejezetében az 1996-os évszámot jelölik meg, mint az az időpont, amikorra a helyi hatóságoknak a közösséggel összhangban tisztába kell jönniük a fenntarthatósággal kapcsolatos feladataikkal: készen kell állniuk helyi fenntarthatósági stratégiáik kidolgozására és végrehajtására.

Ezen helyi fenntarthatósági stratégiák sikere Lafferty szerint alapvetően két fontos tényezőn alapul:

- A helyi fenntarthatósággal kapcsolatos kezdeményezések a központi kormányzat támogatását kell, hogy élvezzék.
- Az LA21-ek helyi szinten alakuljanak ki, kerüljenek kidolgozásra (Lafferty, 2001).

Ezek alapján, amikor a helyi fenntarthatóságról beszélünk, akkor nem hagyhatjuk a nemzeti szintet sem figyelmen kívül. A fenntarthatóság elérése nagyban múlik a helyes kormányzati gyakorlatokon, a nemzeti fenntartható fejlődés stratégia hatékony végrehajtásán. Mindez azért fontos, mert egy ilyen globális cél nem valósulhat meg elszigetelt cselekedetekre épülve, azok egységes stratégiába foglalása elengedhetetlen.

A fenntarthatóság intézményi hátterének kidolgozása azért fontos, mert így a fogalom hosszú távon beépül a kormányzati működésbe, és ezáltal a folyamat kevésbé sebezhetővé válik a rövidtávú politikai célok által (OECD, 2007).

A fenntartható fejlődés intézményrendszerének vizsgálata során érdemes egy pillantást vetni az abban élen járó országok gyakorlatára. A folyamat nyomon követésekor 6 szempontra érdemes koncentrálni, melyek a következők:

- Top-down vagy bottom-up megközelítést alkalmaznak;
- Multiszektorális intézményrendszer felügyeli a folyamatot, avagy egy minisztérium hatáskörébe tartozik;
- Milyen törvényi keretek szabályozzák;
- Költségvetési tételként szerepel-e a fenntarthatóság;
- A közösség érdekérvényesítési lehetőségei;
- Az alsóbb szintek kapcsolódása a központi elképzelésekhez (OECD/UNCSD, 2006).

<sup>1</sup> A tanulmány az OTKA T-046704 sz. pályázatának támogatásával készült.

## 1. 1. A magyarországi helyzet

Magyarországon a fenntartható fejlődés gyerekcipőben jár. Több olyan elemet is találni a kormányzati politikában, mely a fenntarthatóság iránti elkötelezettség hiányáról tanúskodik, illetve olyanokat is, amelyek kifejezetten a fenntarthatóság ellen hatnak. Ide értendő a nemzeti fenntarthatósági stratégia hiánya, mely már évek óta megrekedt az előkészítés fázisában, és ezáltal az Európai Unióban az utolsók között készül majd el, miközben mások már sokadik stratégiájuk végrehajtásán dolgoznak. Ezért lenne fontos, hogy kialakuljon a fenntarthatóság intézményrendszere, végre Magyarországon is legyen gazdája, felelőse ennek a fontos nemzetközi kezdeményezésnek, s ezáltal leküzdhető legyenek a fenntarthatóság előtt álló akadályok, valamint az azzal összeegyeztethetetlen gyakorlatok.

A helyi fenntarthatósági stratégiák esetében 2 jelentős hátráltató tényezővel kell szembenéznünk:

- Egyrészt, mivel Magyarországon a források, valamint a feladatok is jelentős mértékben centralizáltak, a helyi önkormányzatok pénzügyi szempontból nem tekinthetők teljesen függetlenek, jelentős forráshiányuk miatt a kötelező feladatok végrehajtására sem áll készenlétben a pénzügyi keret, ezért nem csoda, hogy az önként vállalt feladatok, így a fenntarthatóság jegyében fogant kezdeményezések is háttérbe szorulnak.
- A törvényi szabályozás hiánya ugyancsak a fenntarthatóság ellen ható tényező: ma Magyarországon csak a törvény által az önkormányzatokra kirótt kötelező feladatok valósulhatnak meg, vagy azok, melyek iránt a döntéshozók elkötelezettek. Mivel törvényi szabályozás, valamint források nincsenek, az önkormányzatok jelentős része esetében az elkötelezettség pedig hiányzik, igen csekély azon települések száma, melyek LA21 stratégiával, vagy ahhoz hasonló kezdeményezésekkel rendelkeznek (Baják és Kuti, 2006).

Végezetül ejtsünk szót azokról a tényezőkről is, melyek kifejezetten a fenntarthatóság ellen hatnak. Ma Magyarországon számos olyan támogatás és adókedvezmény létezik, melyek a fenntarthatóság eszméjével igen nehezen összeegyeztethetőek, ellenben kifejezetten a fenntarthatóság támogatására szolgáló támogatásokról nincs tudomásom (Dankó, 2006).

## 2. HELYI FENNTARTHATÓSÁG: FELÜLRŐL IRÁNYÍTVA VAGY ALULRÓL SZERVEZŐDŐEN

### 2. 1. A top-down megközelítés jelentősége

A top-down megközelítés a fenntartható fejlődés helyi aspektusában azt jelenti, hogy a helyi fenntarthatóság kezdeményező szerepét a központi kormányzat vállalja magára, különböző ösztönző eszközökkel segítve elő egy fenntarthatóbb közösség létrehozását, mely folyamat az önkormányzatok aktív

részvételét is igényli a helyi közösség szervezése, az ügy mellé állítása tekintetében. A top-down módszerek előnye, hogy a helyi programok sokkal egységesebbek, könnyebben áttekinthetők és a nemzeti prioritásokkal egy irányba mutatnak, azokkal nincsenek konfliktusban, míg hátrányuk, hogy a közösség tagjai ezeket a programokat csak minimálisan érzik önmagukra vonatkozóknak, csak részben tudnak velük azonosulni. Az ilyen jellegű kezdeményezésekre vonatkozó újabb veszélyforrás a politikai környezet megváltozása lehet. Ekkor ugyanis a hatalomra kerülő új erők elődeik által kezdeményezett programokhoz való viszonyulása meglehetősen bizonytalan, így a korábbi programok végrehajtása veszélybe kerülhet.

### 2. 2. A bottom-up megközelítés jelentősége

A helyi fenntarthatóság esetében a bottom-up megközelítés a helyi közösségek aktív részvételén alapul. Mivel a fizetett szakértők általi kezdeményezések nem minden esetben fejezik ki megfelelően a közösség prioritásait, ezért szükséges a közösség minél szélesebb körű bevonása a fenntarthatóság folyamatába: a problémaelemzés fázisában, valamint a prioritások megfogalmazásakor, majd a stratégia végrehajtása és értékelése esetén is törekedni kell a széles körű konszenzusra. A helyi fenntarthatósági stratégia alapvető céljait így a lakosság maga alakítja ki. Ez tulajdonképpen egy tanulási folyamat, melynek során a közösség megismeri értékeit és problémáit. Tulajdonképpen ez utóbbi esetben a közösség úgymond rákényszeríti akarát a kormányzati szervekre. A bottom-up módszerek alkalmazása számos előnnyel jár: pontosabb kép alakul ki a helyi prioritásokról, illetve közösségi kapacitás-bővülést eredményez a jövőbeni problémák megoldására. A társadalmi részvételt ugyanakkor befolyásolja a szegénység, a környezet milyensége (biofizikai mutatói), valamint a társadalom szervezete és önszerveződő képessége (Fraser et al., 2006).

A top-down és a bottom-up megközelítés ugyanabba az irányba mutat: a kettő elképzelhetetlen egymás nélkül. Hiába ugyanis a kormányzati kezdeményezés, ha a közösség nem azonosul annak céljaival, és fordítva, a közösség elképzelései sem válhatnak valóra a kormányzati elképzelések hiányában vagy ellenében (Baják, 2007).

## 3. FELELŐS INTÉZMÉNY

A fenntartható fejlődés felé vezető út egy fontos lépése tehát a stratégiaalkotás. A stratégia, valamint a kidolgozásáért és végrehajtásáért felelős intézmény lehetőség szerint több minisztériumot és ügynökséget kell, hogy képviseljen. A stratégia top-down jellegű legyen, tehát ez legyen az ágazati stratégiák kidolgozásának alapja (Egyesült Királyság), ne pedig az ágazati stratégiákból készüljön el a nemzeti fenntarthatósági stratégia (Kanada) (OECD/UNCSD, 2006).

Az intézményi háttér kialakítása abból a szempontból is jelentős, hogy az elszigetelt cselekvések nem képesek a fenntarthatóság hosszú távú, globális célját célul kitűzni, ahhoz stratégiai lépések szükségesek, különben a rövidtávú politikai célok áldozatául esik. A fenntartható fejlődés intézményi háttérének kialakításakor tehát az elsődleges szempont egy olyan intézmény kialakítása, mely a fenntarthatósággal összeegyeztethető politikákat és kezdeményezéseket koordinálná. Az érintett minisztériumok képviselőiből, valamint további szakértőkből álló testület feladata a nemzeti stratégia kidolgozása mellett a törvényi háttér kialakítása lenne. A helyi fenntarthatóság szempontjából ez a helyi önkormányzatok feladatainak pontos és részletes kijelölését jelentené, és a feladatok mellett azok végrehajtására forrásokat is rendelne, azaz a helyi fenntarthatósági folyamatot gerjesztené. Ugyancsak ezen intézmény feladata lenne a fenntarthatóság intézményével összeegyeztethetetlen folyamatok beazonosítása, és javaslatok kidolgozása azok kiváltására, valamint a fenntarthatósággal összhangban lévő folyamatok támogatására. További feladatai fenntarthatósággal kapcsolatos képzések, konferenciák, workshopok szervezése, útmutatók, esettanulmányok terjesztése lenne.

Ilyen jellegű intézmények az Európai Unió szinte valamennyi államában léteznek, ezen intézmények intézményi tagozódása azonban többféle is lehet.

- Egyes országokban új intézményként, de minisztériumi szinten foglalkoznak a témával: külön minisztériumot, vagy minisztériumi testületet hoznak létre a fenntarthatósági folyamat koordinálására.
  - Svédország: Fenntartható Fejlődés Bizottság 1997 januárjától a Környezetvédelmi, Oktatási, Munkaügyi, Mezőgazdasági és Pénzügyminiszterek részvételével, a Környezetvédelmi Miniszter vezetésével. A Fenntartható Svédországiért Program keretében 1998 és 2001 között kb. 800 millió Eurós költségvetéssel (Eckerberg, 2001).
  - Finnország: Nemzeti Fenntartható Fejlődés Bizottság 1993-tól a miniszterelnök elnöklétével, melynek adminisztratív feladatait a Környezetvédelmi Miniszter, kutatás-fejlesztési feladatait a Nemzeti Környezetvédelmi Intézet felügyeli (Niemi-Iilahti, 2001).
- Más országokban a fenntarthatósági politika egy, már létező intézmény, minisztérium alá tagozódik be, ez az intézmény általában a környezetvédelmi minisztérium.
  - Dánia: a Környezetvédelmi Minisztérium 1988-ban a Brundtland jelentés hatására kezdett el foglalkozni a fenntartható fejlődéssel, valamint ezen belül a helyi fenntarthatósággal is. Bár eredetileg kevés a kapcsolat más intézményekkel, 1996-tól a Szociális, majd a Közlekedési Minisztérium is részt vesz a munka folyamatában (Holm és Kamara, 2001).

- Norvégia: a fenntarthatóságra mint tervezési folyamatra tekintenek, ezért a Környezetvédelmi Minisztérium Tervezési Osztálya, és azon belül egy különálló stratégiai egység foglalkozik a helyi fenntarthatóság kérdéskörével. Nincs egy minisztériumközi testület, mely a fenntarthatósággal kapcsolatos politikákat koordinálná (Aall, 2001).
- Olaszország: a fenntarthatósági folyamat irányítása a Környezetvédelmi Minisztérium feladata, melynek munkáját segíti a Nemzeti Környezeti Ügynökség, valamint a Regionális Környezeti Ügynökségek (Ramieri et al., 2001).

Nemzetközi kutatások egyrészt azt mutatják, hogy a legjobb megoldásnak az bizonyul, amikor az irányítás, szervezés minél magasabb szinten történik, azaz a Miniszterelnöki Hivatal veszi kézbe a folyamat irányítását, s lehetőleg maga a miniszterelnök is szerepet vállal a folyamatban; másrészt a fenntartható fejlődés irányító intézménye a lehető legszélesebb ágazati spektrumot prezentálja. Bár a folyamat irányításáról beszélünk, nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a fenntarthatósággal kapcsolatban legsikeresebb országokban a felülről jövő elképzelések és az alulról jövő kezdeményezések egyaránt jelen vannak, a kormánynak semmiképpen sem szabad túlsúlyra törekednie, szerepe tulajdonképpen a szolgálatás menetének biztosítása, irányvonalak kijelölése lenne. Ez a szervezet Magyarországon lehetne akár a Miniszterelnöki Hivatal is, mely a folyamatot jelenleg is koordinálja, azonban a jelenleginél lényegesen erősebb elkötelezettség kialakítása szükséges.

A nemzeti koordináló intézmény feladatai tehát a következők lennének:

- A nemzeti fenntarthatósági stratégia kidolgozása,
- Konferenciák, képzések, workshopok rendezése,
- Útmutatók, esettanulmányok publikálása,
- Jogi háttér kialakítása,
- Források felkutatása,
- A fenntarthatósággal ellentétes folyamatok háttérbe szorítása,
- Támogatásrendszer kidolgozása a fenntarthatóság előmozdítására.

#### **4. A HELYI FENNTARTHATÓSÁG TÖRVÉNYI HÁTTÉRÉNEK KIDOLGOZÁSA ÉS FORRÁSOK BIZTOSÍTÁSA**

A fenntarthatóság törvényi háttérének kidolgozása, valamint az önkormányzatok által célra felhasználható források biztosítása egymástól csak részben elválasztható feladatok. Ugyanis hiába jelölünk ki feladatokat törvényileg az önkormányzatok számára, ha azok ellátására a törvény nem biztosít fedezetet, a végrehajtás nagy valószínűséggel megakad. Ha viszont forrásokat biztosítunk a fenntarthatósággal összefüggésbe hozható feladatok végrehajtására, de nem jelöljük ki részletesen és pontosan, hogy helyi fenntarthatósági

stratégia címszó alatt mit is várunk az önkormányzatoktól, a finanszírozott tevékenységek igen széles skálán fognak mozogni, gyakorlatilag olyan tevékenységeket finanszíroznak meg az önkormányzatok, melyek fejlesztési terveikben ugyan szerepelnek, de a prioritások rangsorolásakor csak azért kerülnek előkelő helyre, mert a fenntartható fejlődéssel legalább kis mértékben összeegyeztethetők, és ez által pénz igényelhető rájuk.

A finanszírozás kérdése ugyancsak kulcsfontosságú. Mivel a helyi önkormányzatok Európa-szerte – így Magyarországon is – alulfinanszírozottak, és a rendelkezésre álló források is törvényileg kötöttek, kormányzati programok biztosíthatják a hiányzó forrásokat helyi fenntarthatósági stratégiák készítésére és megvalósítására, útmutató projektek indítására, valamint az erőfeszítések elismerésére pályázatok illetve díjak formájában. A nemzeti fenntartható fejlődés stratégiájának törvénybe foglalásával, valamint a helyi fenntarthatósági stratégiák törvényi háttérének megteremtésével egyfajta útmutatást kapnak a közösségek a kormányzati kezdeményezések által megkövetelt kötelezettségekről, illetve az általa biztosított jogokról, lehetőségekről.

Az Európai Unió tagállamai a törvényi háttér megteremtését más és más módszerekkel valósítják meg.

- Finnország: a fenntarthatóság gondolköre fokozatosan került be a törvényi szabályozásba: az 1990. évi Építési Törvény, az 1995. évi Helyi Önkormányzatokra Vonatkozó Törvény, továbbá az 1996. évi Természetvédelmi Törvény mindegyike magában hordozza a fenntarthatóság eszméjét. A törvényi háttér ezen kívül kiemelten kezeli a társadalmi részvétel kérdését is: a törvények társadalmi elfogadottsága kulcskérdés. Ugyanakkor hátrány, hogy a feladatok szaporodása nem járt együtt forrásnövekedéssel (Niemi-Iilahti, 2001).
- Dánia: 2000 februárjában törvénybe iktatták, hogy minden önkormányzat számára kötelező a fenntartható fejlődés stratégiájának megfogalmazása. A „Zöld Település” program keretében évi 30-50 millió dán koronát biztosítottak fenntarthatósági célokra (Holm és Kamara, 2001).
- Olaszország: az 1997-ben törvénybe iktatott 344/1997. számú törvény a környezet védelmével és a fenntarthatósággal kapcsolatos intézkedéseket fogalmazza meg, és forrásokat különít el a környezetvédelemmel kapcsolatos új program kidolgozására, melyek odaítélésének feltételül az önkormányzatok számára az Aalborgi Charta aláírását szabták (Ramieri et al., 2001).

A nemzetközi egyezmények, melyeket a mindenkor kormányzat aláírt, a törvényi háttér szerves részét kell, hogy képezzék. A törvényi háttér megalkotásakor nem szabad megfélekezni a globális vonatkozásokról sem, ugyanakkor nem felejtjük

el, hogy a globális elképzelések a helyi cselekvéseken alapulnak, hiszen a fenntartható fejlődés globális problémájának megoldása nagymértékben a helyi fenntartható fejlődés stratégiákon alapul. A sikeres helyi fenntarthatósági stratégiák alapját a közösség önkéntes szerepvállalásán alapuló alulról szerveződő kezdeményezések jelentik (Baják, 2007).

## 5. KAPCSOLAT ALACSONYABB KORMÁNYZATI SZINTEKKEL

Az intézményrendszer kialakításának egy igen fontos, ámde érdemtelenül keveset említett eleme a helyi szint. Ez talán leginkább azzal magyarázható, hogy a fenntarthatósági folyamat helyi szintjének irányítását végző önkormányzatok mérete és száma az országok között igen eltérő. Egyes országokban, úgymint az Egyesült Királyság vagy Írország, a megyei szint a meghatározó, míg más országokban inkább a települési szint jelentős. Azonban természetesen országon belül is tapasztalhatunk eltéréseket, így például Spanyolország esetében, ahol tartományonként is eltérő lehet az egyes szintek szerepe, az önállóságáért küzdő Katalónia próbál egységes stratégiát kidolgozni, míg Calviá, mely egy kis település a Baleár-szigeteken, a polgármester aktív részvételével önálló stratégia kialakítására törekszik (Font et al., 2001).

### 5. 1. Szövetségi és regionális szint

Európa számos országában a centralizált közigazgatás helyett a decentralizált közigazgatási forma a jellemző. Ezen országokban a középszintek szerepe jogállásuktól függően eltérő lehet, azonban közös jellemzőjük, hogy bizonyos funkciókat az alkotmány/törvény a középszint, nevezetesen a szövetségi államok, tartományok, provinciák, illetve régiók hatáskörébe utal.

A fenntartható fejlődés tekintetében ez azt jelenti, hogy a középszint önálló fenntarthatósági stratégiákkal rendelkezhet, önálló intézményeket hozhat létre, esetleg önálló törvényeket hozhat, forrásokat biztosíthat a fenntarthatóság folyamatának támogatására.

A középszint szerepe azonban nagy mértékben függ az ország alkotmányos berendezkedésétől. Az úgynevezett unitárius államok két csoportra bonthatók, az egyik csoportba az észak-európai, a másikba az angol-szász országok tartoznak. Az első csoport országaiban a helyi hatóságok nagy mértékben függetlenek, míg a második csoportban az önkormányzatok méretben már nagyobbak, de pénzügyileg kevésbé függetlenek. A föderalizált államokban (Németország és Ausztria) a kormánynak 3 szintje van, míg a regionalizált és decentralizált államokban (Spanyolország, Olaszország és Franciaország) a kormánynak akár 4 szintje is lehetséges. Tapasztalatok szerint a helyi fenntarthatóság szempontjából legsikeresebb államok az észak-európai rendszerben foglalnak helyet, míg a Napóleoni rendszernek is nevezett regionalizált és

decentralizált államokban volt a legrosszabb a helyzet. Ez a tény azzal magyarázható, hogy a középszintek bizonyos esetekben ragaszkodnak előjogaikhoz, azokat nehezen engedik át az alacsonyabb szinteknek.

Azonban ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a középszint bekapcsolása a fenntarthatóság folyamatába feltétlenül rossz döntés. Azokban az országokban, melyekben a központi kormányzat nem mutatott érdeklődést a fenntarthatóság iránt, ámde a középszint hagyományosan erős volt (pl. Olaszország), a középszint vette kézbe a kezdeményezést. Emellett regionális központok kialakításával a helyi stratégiák könnyebben összehangolhatók, és a tapasztalatok átadására is több lehetőség nyílik.

Magyarországon több európai országtól eltérően a régióknak nincsenek történelmi hagyományaik, míg a létező megyerendszer átalakítása a közeljövőben várható. Hét erős és a fenntarthatóság mellett elkötelezett régió létrejötte esetén ez lehetne az a szint, mely Magyarországon is megindíthatná a helyi fenntarthatósági folyamatot (Lafferty és Coenen, 2001; Horváth, 2001).

## 5. 2. A helyi önkormányzatok szintje

Egy olyan országban, mint Magyarország, ahol 40 éven keresztül az emberek hozzászórtak, hogy az őket érintő döntések a fejük fölött, kormányzati szinten születtek, nem várható el, hogy egy olyan kérdésben, mint a fenntarthatóság, melyről részben nem rendelkeznek megfelelő és elegendő információval, másrészt elvont értékeket képvisel, úgymint globális problémák, valamint a jövő generációinak megfelelő életkörülményei, önálló véleményt formáljanak, és azért akár szembe is szálljanak a kormányzati szintek elképzeléseivel. Tulajdonképpen ez csak elszánt környezetvédelmi aktivisták esetében képzelhető el, a nagy többség a fenntarthatóság problémái iránt javarészt érzéketlen.

Mindezért a helyi fenntarthatóság kapcsán is inkább a top-down jellegű megközelítés lehet a meghatározó. Az önkormányzatok nincsenek kényszerítve helyi fenntarthatósági programok kidolgozására, és mivel nem decentralizáltak, ezért önálló cselekvéseikben korlátozottak, a helyi társadalomból viszont hiányzik az a kritikus tömeget elérő társadalmi tőke, mely önálló programok kidolgozását tudná kikényszeríteni az egyes önkormányzatoktól. Nem meglepő, hogy jelen pillanatban Magyarországon csak azok az önkormányzatok rendelkeznek LA21-szerű dokumentumokkal, melyek esetében a döntéshozók személyesen el voltak kötelezve a fenntarthatóság gondolatköre iránt.

Mindezek után érthető, hogy kevés szó esik az intézményrendszer helyi szintjéről az intézményi háttér kialakítása során. Tény, hogy jelen helyzet szerint ez csak az utolsó, ám egy annál fontosabb lépés lehet. Ahogy azt korábban már említettem, a

globális problémák megoldása, és ide értem a nemzeti szintűekét is, a helyi közösségekre hárul.

Éppen ezért fontos megnézni, hogy az egyes települések szintjén milyen szervezet lehet képes a helyi fenntarthatósági stratégiák kidolgozására és végrehajtására. Ahogy Szlávik (2002) írja, a települések szintjén az önkormányzatok kihagyhatatlanok a helyi fenntarthatósági stratégiákból, sőt ez a legmegfelelőbb testület, mely azt kezelni képes. Erre az önkormányzatok által a közösség életében betöltött összetett szerep teszi alkalmassá.

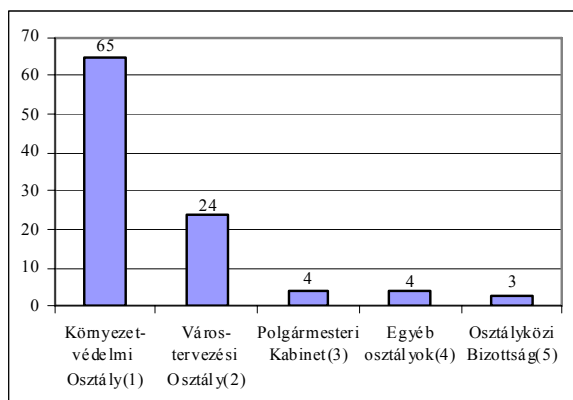
- Információszoigálató.
- Kapcsolatszoervező, hálózatmükdötető.
- Lobbizó és az általános megegyezést segítö fél.
- Kiterjedt szolgálató-rendszer mükdötötöje.
- Az erőforrások egyik legnagyobb felhasználója.
- A piacot befolyásoló erő.
- Példakép más szervezetek számára (Szlávik, 2002).

Amennyiben az önkormányzat a fenntarthatóság szellemében cselekszik, szemléletmüdjä átragad a helyi közösségre is.

Egy újabb érdekes kérdést vethet fel, hogy amennyiben elfogadjuk, hogy a fenntarthatósági folyamat irányítására helyi szinten a települési önkormányzatok a legmegfelelőbbek, azok mely szervezeti egysége lesz a felelős a fenntarthatósági stratégia kidolgozásáért, valamint végrehajtásáért.

- A képviselő-testület vállalja magára a folyamat irányítását.
  - Svédországban az esetek nagy többségében ezt a feladatot maga a képviselő testület látja el, a 298 önkormányzat közül mindössze 33 volt, amelyben a feladat a környezetvédelmi és egészségügyi testület hatáskörébe került. Ez jól mutatja, hogy a fenntarthatóság kérdése túlmutat a környezetvédelmi kérdéseken.
- A folyamat irányítását egy osztályközi bizottság felügyeli.
  - A finnországi településeken a környezetvédelmi osztályon kívül a technikai, az építési, az egészségügyi, valamint egyéb adminisztratív osztályok a felelősök a fenntarthatósággal kapcsolatos ügyekért.
- A folyamat irányítása az önkormányzat egy osztálya, legtöbb esetben a környezetvédelmi osztály hatáskörébe kerül.
  - Dániában a fenntarthatóság települési irányító testülete igen sokrétü: nagyobb szerep jut a lakosság széleskörü bevonásának, a központi kormányzat által foglalkoztatott külső szakértöknek is. Az önkormányzat részéről a Technikai és környezetvédelmi osztály a leginkább érintett.
  - Olaszországban az esetek nagy többségében (65%) a környezetvédelmi osztály, kisebb részében (24%) pedig a várostervezési osztály, mindössze 4%-ban a polgármesteri kabinet felelős a helyi fenntarthatósági stratégiák kidolgozásáért (1. ábra).

1. ábra: Az önkormányzatok helyi fenntarthatóságért felelős osztályai Olaszországban



Forrás: Focus Lab, Italian Local Agenda 21 Network, 2002

Figure 1: The departments in charge of local sustainability in Italy

Environmental department(1), Town-planning department(2), Mayor's Cabinet(3), Other departments(4), Cross-departmental group(5)

- Spanyolországban a helyi fenntarthatósági programok irányítója a legtöbb esetben az önkormányzat környezetvédelmi osztálya. Ez sok esetben hátrányt jelent, hiszen elszigetelt helyzete miatt más egységek ritkán vállalnak részt a fenntarthatósági politika irányításában, s így a fenntarthatóság egyszerű környezeti kérdéssé degradálódik.

Ez szintén rámutat a fenntartható fejlődés kettős értelmezésére: egyrészt vannak országok, amelyekben a fenntarthatóság alapvetően környezeti fogalomként van definiálva, ami érthető, hiszen az egész kérdéskör kiindulópontja tulajdonképpen a klímaváltozás, a stratégiák célja ily módon tulajdonképpen a klímaváltozás hatásainak minimalizálása, azáltal, hogy a gazdaság, illetve a társadalom környezetre vonatkozó hatásait igyekszünk minimalizálni. A települések másik csoportja, melyeknél az ellenőrzés kikerül a környezetvédelmi osztályok hatásköréből, és egy szektorálisan összetettebb testület kezébe kerül, viszont inkább a fenntarthatóság hármass pillérrendszerére épít: a környezeti kérdések mellett a gazdasági, valamint a társadalmi kérdések is jelentősebb szerephez jutnak. Szakértők ez utóbbi megoldást tartják szerencsésebbnek, hiszen ily módon a fenntarthatósági stratégia nem egy önálló, ámde elszigetelt dokumentummá válik az önkormányzat életében, mely csak a környezeti kérdéseket érinti, hanem egy olyan dokumentummá, mely a település és a közösség egészére hatással van, minden egyes döntés előtt figyelembe kell venni, és annak szellemében kell a döntést meghozni.

Meg kell említeni ugyanakkor, hogy míg az önkormányzatok részvétele a fenntarthatóság folyamatában elkerülhetetlen, addig a polgármester szerepvállalása vizállyos helyzetet szülhet.

Míg az elkötelezett köztisztviselők a folyamat mozgatórugói lehetnek egyes településeken, a polgármester aktív (irányító jellegű) szerepvállalása a folyamatot sebezhetővé, és politikai támadások célpontjává teheti, sőt választások esetén könnyen a politikai változás áldozatává válhat. Egy olyan országban azonban, mint amilyen Magyarország is, ahol a helyi kezdeményezések száma elenyésző, a fenntarthatósággal kapcsolatos programok, stratégiák szinte mindegyike a polgármester elkötelezettsége révén kerül előtérbe, így a polgármester személyes szerepvállalása elkerülhetetlennek tűnik, ahogyan arra Szlávik is rámutat (Szlávik, 2002).

Helyi szinten ugyancsak kulcskérdés a közösség minél szélesebb körű bevonása a helyi fenntarthatóság folyamatába. A közösségi részvétel formája többféle is lehet. Nem szabad elfeledkezni a szakmai szervezetek, kutató műhelyek, civil szervezetek, valamint az egyes személyek bevonásának lehetőségeiről. Ez két lépcsős folyamatként képzelhető el: az információk biztosítása, valamint rendezvények szervezése, ahol az érdekelt felek véleményüket kifejthetik, megvitathatják. A civil szervezetek az erős társadalmi tőkével rendelkező országokban (DEYNA Spanyolország esetében) (Font et al., 2001) akár a fenntarthatósági folyamat irányításában is részt vállalhatnak, míg más országokban szerepük elenyésző.

A helyi fenntarthatóság folyamatában több ország esetében sor került külső szakértők bevonására (Írország, Dánia), mely szakértőket a nemzeti irányítótestület foglalkoztatott és biztosított. Azonban ez a megoldás csak abban az esetben lehet hatékony, ha a lakosság is kellően nagy számban részt vesz a döntések előkészítésében, más esetben ugyanis a prioritások csak a lakosság egy szűk keresztmetszetének véleményét tükrözik, vagy még rosszabb esetben más sikeres települések stratégiáinak adoptálásáról lehet szó, ami az adott település eltérő sajátosságai, valamint lakossági elfogadatlansága, és ez által érdektelensége miatt nem kecséget sok sikerrel.

Magyarországi vonatkozásban az önkormányzatok nincsenek könnyű helyzetben. A helyi fenntartható fejlődés stratégia kialakítása nem kötelező (ugyanakkor egy kormányhatározat értelmében megengedett) (Magyar Köztársaság Kormánya, 2005), a városvezetés részéről pedig hiányzik az elkötelezettség a fenntarthatóság iránt. A civil szervezetek még nem elég erősek, a lakosság önálló véleményformálása pedig szokatlan még 17 évvel a rendszerváltás után is. Az önkormányzatok nem rendelkeznek megfelelő számú, a környezetvédelemhez értő szakembergárdával, ezért érdemes lehet a problémák felderítése, valamint a megoldási javaslatok kidolgozása során fontolóra venni külső szakértők bevonását, akik a nemzeti alapelvek figyelembe vételével, a helyi szakemberekkel, valamint a lakossággal közösen alakíthatnák ki a település helyi fenntarthatósági stratégiáját.

## KÖVETKEZTETÉS

A fenntarthatóság intézményrendszerének kialakítása igen fontos, hiszen védetté teszi a folyamatot a rövidtávú politikai célok befolyásától. Az intézményrendszer kialakítása során fontos döntést hozni, hogy a rendszer fentről lefelé, vagy alulról felfelé épüljön-e ki, ezután kerülhet sor a nemzeti irányító testület kijelölésére, mely lehetőség szerint a lehető legmagasabb szinten kell összpontosuljon az irányítás, és minél több ágazat képviselői vegyenek részt az irányítótestületben. A

testület által elkészített fenntartható fejlődés stratégiát törvényileg be kell ágyazni, és végrehajtására pénzeszközöket kell elkülöníteni. A helyi fenntarthatósági stratégiának a nemzeti stratégiával és a törvényi háttérrel összhangban kell állnia, irányító testületének legalkalmasabb az önkormányzat a település életében betöltött sokszínű szerepe nyomán. Az önkormányzaton belül is szerencsés, ha a folyamatot egy, az osztályok fölötti szervezet irányítja. A lakosság minél szélesebb körű bevonása információk anyagok biztosításával, valamint fórumok szervezésével elengedhetetlen.

## IRODALOM

- Aall, C. (2001): Norway - LA21 as a means of interpreting and achieving sustainable production and consumption. In: Lafferty, W. M. (ed.) Sustainable Communities in Europe. Earthscan Publications Ltd, London, Sterling, VA, 83-100.
- Baják I. (2007): Helyi fenntarthatóság: felülről irányítva vagy alulról szerveződően. AVA 3, Debrecen.
- Baják, I.-Kuti, I. (2006): The chances of local sustainability strategies in Hungary - the example of the North Great Plain Region. 'Easy-ECO' Konferencia, Saarbrücken, proceedings.
- Dankó, N. (2006): Local Agenda 21 initiatives in Hungary - and their impacts on local governance. 'Easy-ECO' Konferencia, Saarbrücken, proceedings.
- 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, 15-39.
- Font, N.-Gomila, F.-Subirats, J. (2001): LA21: A question of institutional leadership? In: Lafferty, W. M. (ed.) Sustainable Communities in Europe. Earthscan Publications Ltd, London, Sterling, VA, 245-265.
- Fraser, E. D. G.-Dougill, A. J.-Mabee, W. E.-Reed, M.-Mcalpine, P. (2006): Bottom-up and top-down: Analysis of participatory processes for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management. *Journal of Environmental Management* 78. 114-127.
- Holm, J.-Wambui Kamara, M. (2001): Denmark - The participatory and consensus-seeking approach of the Danish LA21. In: Lafferty, W. M. (ed.) Sustainable Communities in Europe. Earthscan Publications Ltd, London, Sterling, VA, 58-82.
- Horváth Gy. (2001): Európai Regionális Politika. Dialóg Campus Kiadó Budapest -Pécs.
- 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, 1-14.
- Lafferty, W. M.-Coenen, F. (2001): Conclusions and perspectives. In: Lafferty, W. M. (ed.) Sustainable Communities in Europe. Earthscan Publications Ltd, London, Sterling, VA, 266-304.
- Niemi-Lilahti, A. (2001): Finland - In search of new implementation patterns. In: Lafferty, W. M. (ed.) Sustainable Communities in Europe. Earthscan Publications Ltd, London, Sterling, VA, 40-57.
- Ramieri, E.-Wallace-Jones, J.-Lewanski, R. (2001): Italy - Converging pathways between central and local levels of government. In: Lafferty, W. M. (ed.) Sustainable Communities in Europe. Earthscan Publications Ltd, London, Sterling, VA, 225-244.
- Szlávik J. (2002): A helyi-kisregionális szint szerepe a fenntarthatóságban. A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai. Budapest.
- Focus Lab, Italian Local Agenda 21 Network (2002): Local Agenda 21 in Italy 2002. Survey on Local Agenda 21 processes implementation in Italy. June 2002.
- Magyar Köztársaság Kormánya (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.
- OECD (2007): OECD Sustainable Development Studie. Institutionalising Sustainable Development. OECD Publishing.
- OECD/UNCSD (2006): Expert Meeting On Institutionalising Sustainable Development. Stockholm, Sweden, 31 August-1 September 2006.