



MULTIDISZCIPLINÁRIS KIHÍVÁSOK, SOKSZÍNŰ VÁLASZOK

Number 2



2018



18  57

BGE

Online folyóirat

Szerkesztette:

VÁGÁNY Judit Bernadett, PhD - FENYVESI Éva, PhD

Borító: FLOW PR

Kiadja:

**Budapesti Gazdasági Egyetem, Kereskedelmi, Vendéglátóipari
és Idegenforgalmi Kar, Közgazdasági Intézeti Tanszéki Osztály**

Felelős kiadó:

FENYVESI Éva, PhD

a Közgazdasági Intézeti Tanszéki Osztály vezetője

ISSN 2630-886X

2018.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK FENNTARTHATÓSÁGI ELEMZÉSE

SUSTAINABILITY ANALYSIS OF HUNGARIAN MUNICIPALITIES

SZENNAY Áron

Kulcsszavak: *önkormányzatok, fenntarthatóság, környezetmenedzsment rendszerek*

Keywords: *municipalities, sustainability, environmental management systems*

JEL kód: *Q01, H72*

ÖSSZEFOGLALÁS

A tanulmány a magyarországi önkormányzati rendszer fenntarthatósági teljesítményét elemzi. Fenntarthatósági teljesítmény alatt a hármas eredménykritériumokban (triple bottom line, TBL) meghatározott gazdasági, társadalmi és környezeti teljesítményeket értjük. A tanulmány vegyes módszertant alkalmaz.

A szakirodalom és a vonatkozó jogszabályok elemzése mellett a környezeti teljesítmény mélyebb értékelése érdekében a 30 ezer főnél nagyobb települések környezeti információs rendszerének teljes körű felmérését végeztük el.

A gazdasági teljesítmény a működési hiány tervezésének 2013 óta bevezetett tilalma következtében rövid távon fenntarthatónak tekinthető. Ugyanakkor a pótlási költségek fedezetlensége a hosszú távú fenntarthatóságot veszélyeztetheti. Habár a társadalmi teljesítmény elemeinek jó részét jogszabályi kötelezettség írja elő, forráshiány következtében az ellátás minősége az elvárt szint alá csökkenhet.

A környezeti teljesítmény esetében az Európai Unió szabályozásának megfelelő szennyvíz-, valamint hulladékkezelési infrastruktúra fejlesztése jellemzően megtörtént. Problémát jelent azonban, hogy a fejlesztési források igénybe vételekor vállalt, a környezeti lábnyom csökkentésére vonatkozó indikátorok mérésére alkalmas információs rendszerek alkalmazása a tanulmány által érintett önkormányzatok elenyésző részében áll rendelkezésre. Az eredményeink alapján ugyan számos probléma és kockázat merül fel, az önkormányzati rendszer átfogó fenntarthatósági teljesítménye jelenleg kielégítő szintű.

SUMMARY

The study examines sustainability performance of the Hungarian municipalities. Sustainability performance was defined as economic, social and environmental performance, according to the triple bottom line concept. The study used mixed methodology.

To provide a deeper analysis of performance, in addition to the examination of related regulations and literature, environmental information systems of municipalities with more than 30 thousand inhabitants were thoroughly investigated.

Through the introduction of the ban on planning operating deficit in 2013 short-time economic performance can be considered sustainable, however, uncovered replacement costs could cause problems in mid- and long-term. Most elements of social performance are prescribed by legislation, albeit due to insufficient funding their quality may fall below anticipated levels.

In case of environmental performance, according to European Union regulations, infrastructural investments were realized on the field of waste water and waste management. Most municipalities examined, however, did not use information systems able to measure indicators quantifying the reduction of environmental footprints that were undertakings in the received developmental grants. Based on our results several problems and risks became visible but global sustainability performance of municipalities remains currently reasonable.⁶⁷

⁶⁷ A szerző az „Innovatív megoldásokkal Zala megye K+F+I tevékenysége hatékonyságának növeléséért” (EFOP-3.6.1-16-2016-00012) keretében támogatásban részesült.

BEVEZETÉS

A fenntarthatóság, a fenntartható fejlődés az 1980-as évek végétől kezdődően egyre nagyobb fontosságot nyer. A trend jól követi a modern nyugati társadalmak élhető, egészséges környezet, a méltányos globális jövedelem, illetve vagyoneelosztás, az emberhez méltó munka- és életkörülményekhez való jog iránt támasztott fokozódó elvárásait. Ezen elvárásokkal elsőséggel az 1960-as évek bányászati nagyvállalatai találkozottak, de az 1990-as évekre már a gazdasági szereplők lényegesen bővebb körét (pl. papíripar, biztosítók, atomipar stb.) érintette a kérdés (ELKINGTON, 1994).

A történelem végét⁶⁸ jellemző eufóriában a fenntartható fejlődés elérése az emberiség homlokterébe került. Az ENSZ 1987-ben kiadott, úgynevezett Brundtland jelentésében jelentette meg a fenntartható fejlődés azóta legtöbbet idézett definícióját, mely szerint „fenntartható fejlődésnek nevezhető az a fejlődés, melyben a jelen igényeinek kielégítése nem veszélyezteti a következő generációk lehetőségét saját igényeinek kielégítésére” (WCED, 1987:41). Az Európai Unió 1992-ben, a Masstrichti Szerződésben bővítette az EU alapelveit (NAGY, 2008 idézi VARJÚ, 2013), ennek megfelelően az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 11. cikke ennek megfelelően kimondja, hogy „a környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába” (EUMSZ).

Az Európai Unió stratégiai jelentőségűnek tekinti a fenntartható növekedés elérését, ebből kifolyólag jelentős erőforrásokkal támogatja az ehhez hozzájáruló projektek megvalósítását. A Kohéziós Tagországok, így Magyarország a 2007-2013, valamint a 2014-2020 közötti programozási időszakokban számos, az EU által társfinanszírozott gazdaságfejlesztési, szociális, valamint környezetvédelmi projektet valósított meg, illetve fog megvalósítani.

Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a rendszerváltás óta milyen mértékben változott a magyar önkormányzatok fenntarthatósági teljesítménye.

ELMÉLETI KERETEK

A vállalati működés fenntarthatóság és annak különböző aspektusai meglehetősen terjedelmes hazai és nemzetközi szakirodalommal rendelkezik. A vállalati fenntarthatóság elmélete, valamint a legjobb gyakorlatok jó része különösebb nehézségek nélkül adaptálható más szervezetek, így az állami/önkormányzati intézmények működésére.

⁶⁸ Francis Fukuyama japán-amerikai filozófus 1992-ben megjelent, „A történelem vége és az utolsó ember” (megjelent Európa Könyvkiadó, 2014, Budapest) című könyvében a liberális demokráciák kommunista rezsimek feletti győzelmét jelölte meg a történelem végének, mely alatt az elérhető legfejlettebb társadalmi forma elérését, annak globális térhódításának kezdetét értette. A könyv jól jellemzi az 1989-1991-es évek jövővel szembeni optimizmust.

A hármas eredménykritériumok (triple bottom line, TBL)⁶⁹, azaz a társadalmi, környezeti és gazdasági célok elérését azonos szintre hozó, azaz azonos fontosságúnak ítélt (vállalati) cél-függvény teljes mértékben felhasználható a for-profit szférán kívül is. Ennek megfelelően, a TBL-re épülő és jelenleg leginkább elterjedtnek tekinthető fenntarthatósági beszámolási keretrendszer, a GRI (Global Reporting Initiative) által javasolt beszámoló és indikátorok rendszer is implementálható az önkormányzat (vagy annak bármely szervezetének) fenntarthatósági teljesítményének közzétételére. Ezt a nézetet erősíti, hogy az Európai Tanács által elfogadott „Fenntartható fejlődés Európában egy jobb világért: az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiája” című dokumentum a Lisszaboni Folyamat elveit (foglalkoztatási- és gazdasági reform) a környezetvédelemmel egészíti ki (VARJÚ, 2013). Más szavakkal, a korábban elfogadott társadalmi és gazdasági pillérek mellett megjelent a környezetvédelmi pillér, ami teljes egészében konzisztens a hármas eredménykritériumokkal.

A for-profit szervezetek esetében a fenntartható fejlődést a napi működésbe átültető gyakorlatokat vállalati társadalmi felelősségvállalásnak (corporate social responsibility – CSR) nevezzük. Az Európai Bizottság (EB) szerint CSR olyan üzleti koncepció, „amelynek értelmében a vállalatok – önkéntes alapon – társadalmi és környezetvédelmi szempontokat érvényesítenek üzleti tevékenységük során és partnereikkel fenntartott kapcsolataikban” (EB, 2011:4), továbbá ez a tevékenység a „törvényi kötelezettségeiken túlmenő felelősségre vonatkozik” (EB, 2011:4). A CSR gyakorlat az USA-ban (és más, önszabályozó piacgazdaságokban) eltér a Nyugat-Európában szokásostól. Ennek oka, hogy az USA-ban a jogszabályok által nem kikényszerített tevékenységeket vagy a társadalom kényszeríti ki, vagy az okozott versenyelőnyökért a vállalatok önként gyakorolják azokat, addig Nyugat-Európában az állami szabályozás ezek egy részét előírja – ezért az előbbit explicit, míg utóbbit implicit CSR-nak nevezzük (MOON és MATIEN, 2008). Ezen koncepciók szintén adaptálhatók más szervezetekre. A magyarországi helyi önkormányzatok kiváló példái lehetnek a társadalmi felelősségvállalás implicit formájának, figyelemmel arra, hogy szociális és környezeti feladataik jelentős részét jogszabály teszi kötelezővé.

Fontos kiemelni azonban, hogy a nem fenntartható működés és annak következményei ugyan globálisan hatnak (ld. klímaváltozás, erődirtás, embertelen munkakörülmények, nem fenntartható mezőgazdasági tevékenységek stb.), azonban a fenntarthatóság elsősorban a fejlett világ társadalmában gyökerezik mélyen – a fejlődő világban jellemzően a társadalom nagyobb része magasabbra értékeli egységnyi gazdasági teljesítmény növekedést, mint hasonló növekedést a környezeti vagy a társadalmi teljesítményben. Ennek megfelelően számos Észak-Amerikában vagy Nyugat-Európában evidenciának tekinthető gyakorlat akár csak a közép- és kelet európai országokban is idegennek tűnhet.

⁶⁹ A fogalomra 3P-ként is hivatkoznak, ami szintén a három eredménykritériumot jelöli, ez esetben a három „p” a people, planet, profit (szociális, környezeti valamint gazdasági) jelölésére szolgál.

MÓDSZERTAN

A tanulmányban elkülönülten vizsgáljuk az önkormányzatok gazdasági, társadalmi és környezeti teljesítményét, figyelembe véve azt, hogy ezen dimenziók egymástól nem függetleníthetők.

Az eredmények szempontjából kiemelt jelentőségű az „önkormányzat”, vagyis a vizsgálat célpontjának megfelelő azonosítása. Önkormányzat alatt a következőkben az állami szervezetrendszer részeként tekintett helyi önkormányzatot értjük, mely a törvényben meghatározott, kötelezően ellátandó helyi önkormányzati feladatokat, valamint önként vállalt feladatokat lát el. Habár a tényleges feladatellátás számos esetben az önkormányzat szervezeti keretein kívül, például helyi önkormányzat által létrehozott költségvetési szerv, gazdasági társaság által kerül megvalósításra, jelen kutatásban csak a helyi önkormányzat teljesítmény fenntarthatóságát mérjük. Eme megfontolás mögött az az implicit feltételezés áll, hogy amennyiben az önkormányzat fontosnak tartja a fenntarthatóság elveinek működésbe való átültetését, akkor az valamennyi szervezeti egységet érinti.

A tanulmány a vizsgálat tárgyához illeszkedő, vegyes módszertant alkalmaz. A szociális feladatok ellátása, valamint az önkormányzati gazdálkodás jogszabályokkal erősen körülbástyázott terület, ennek megfelelően a teljesítmény elemzése jogszabály-, illetve szakirodalomelemzéssel megvalósítható. A környezeti feladatok közül az infrastrukturális feladatok (szennyvíz, ivóvíz, hulladék) ellátása szintén jól szabályozott, azonban a hatások mérése a létrehozott infrastruktúra naturáliáitól eltekintve rendkívül hiányos. Ennek megfelelően a környezetvédelemmel kapcsolatos szabványok, információs rendszerek alkalmazását primer adatfelvétel keretében vizsgáltuk.

A rendelkezésre álló erőforrások mennyisége, valamint korábbi, teljeskörű adatfelvételt célzó kutatások (ld. például MEZEI, 2008 vagy VARJÚ, 2013) által tapasztalt alacsony szintű válaszadási hajlandóság következtében a primer adatfelvétel a 30 ezer fő feletti „nagyvárosokra” korlátozódott. Az adatfelvétel módja a települések saját weboldalain, valamint egyéb, nyilvánosan elérhető és megbízható internetes forrásokon elérhető adatok összegyűjtése. A kutatás szempontjából elsősorban megbízhatónak tekinthetők az Európai Unió szervezeteinek, valamint más, szakmai szervezetek webhelyei. Az adatfelvétel időintervalluma 2017 szeptemberének első két hete.

A teljesítmény értékelése valamennyi esetben kvalitatív módon történt.

EREDMÉNYEK

Gazdasági fenntarthatóság

Az önkormányzatok gazdasági helyzete jelentős változáson esett át az elmúlt 6 évben, amely jelentős mértékben befolyásolta a fenntartható működésüket.

A rendszerváltást követően a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) alapján a korábbi tanácsí rendszert több, mint 3 ezer helyi önkormányzat váltotta fel, ami szükségképpen egy elaprózott közigazgatási struktúrát jelentett. Az Ötv. rögzítette a helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatokat (például közvilágítás biztosítása, óvoda, alapfokú oktatás működtetése stb.), melyhez a központi költségvetés által nyújtott támogatások mellett a jogalkotó lehetőséget biztosított helyi adók bevezetésére⁷⁰. Az elaprózott önkormányzati rendszer a 2000-es évekre rávilágított arra, hogy az egyes önkormányzatok feladatellátási képességeiben jelentős különbségek rejlenek. Ezt a tényt csak súlyosbította a kormányzat azon tevékenysége, mely finanszírozás nélkül delegált további feladatokat az önkormányzatok számára, miközben egyes forrásokat csökkentett/elvont. A rendszer hiányosságai a 2007-ben kezdődött nagy pénzügyi válságot követően egyre jobban felszínre kerültek, ami már nemcsak az önkormányzati rendszer válságát, hanem az államháztartás egészének stabilitását fenyegette (VIGVÁRI, 2010).

2011-ben megkezdődött az önkormányzati rendszer konszolidációja, melynek során a központi kormányzat konszolidálta az önkormányzati rendszer adósságait, ezzel párhuzamosan a hitelfelvételi lehetőségek szűkítésével igyekezett keményíteni a költségvetési korlátot. Az adósságkonszolidáció mellett sor került az alapfokú oktatás, szociális szakellátási intézmények, kórházak és járóbeteg-szakellátást biztosító egészségügyi intézmények centralizációjára, valamint a kapcsolódó finanszírozás elvonására (LENTNER, 2014), ezzel az aggregált önkormányzati költségvetés harmadával csökkent (PÉTERI, 2015).

További jelentős változás, hogy a 2012-től a központi költségvetésben bevezetésre került a beszámítások és kiegészítések rendszere. A rendszer alapja az adóerő-képesség. Adóerő-képesség meghatározása a településen bevallott helyi iparűzésiadó-alapból indul ki, melyből a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) 1,4 százalékot tekint átlagosan beszedhetőnek. Az átlagosan beszedhető adóalap egy lakosra vetített összege az adott önkormányzat adóerő-képessége (LENTNER, 2014). A településeket a költségvetési törvény adóerő-képesség alapján kategorizálja. A magasabb adóerő-képességgel rendelkező települések önkormányzata a helyi iparűzésiadó-alap 0,5 (2015-től kezdődően 0,55) százalékának tekintett saját bevétel bizonyos százalékát kitevő támogatáscsökkentést, míg a szerényebb adóerővel rendelkezők támogatáskiegészítést kapnak.

A 2011-től hatályos új önkormányzati törvényben (Mötv)⁷¹ szerepel, hogy központi költségvetés az önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatait feladatalapú finanszírozással, vagy jellemző mutatószámok illetve lakosságszám alapján finanszírozza. A korábban szokásos normatíva alapú finanszírozás helyett a feladatalapú finanszírozás bevezetése elvben jelentős javulást jelent az önkormányzatok által ellátott közszolgáltatások támogatottsági szintjében, mely a korábbi tapasztalatok szerint a feladattól, önkormányzattól függően a költségek 30-70%-át fedezte.

⁷⁰ Id. a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény.

⁷¹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

A feladatfinanszírozás először a kisebb, településüzemeltetési támogatásoknál (PÉTERI, 2015), valamint a gyermekétkeztetés finanszírozásánál került bevezetésre. Míg az első esetben a támogatás a korábbi évek tény költségei alapján, településkategóriánként differenciált módon, valamilyen természetes vetítési alap segítségével került meghatározásra, addig utóbbi esetben a támogatás a bevétellel nem fedezett költségek fedezetét jelenti. Fontos kiemelni, hogy a finanszírozás mindkét esetben csak a működési költségekre terjed ki, az eszközök pótlását nem tartalmazza.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény jelentősen szűkítette az önkormányzatok hitelfelvételi lehetőségeit azzal, hogy a hitelfelvételt a kormány előzetes hozzájárulásához kötötte. A törvény szándéka, hogy kikényszerítse a saját bevételeken alapuló, prudens működést. Ennek jó példája, hogy az adósság keletkeztető ügylet megkötésének a előzetes kormányengedély mellett további feltétele, hogy az önkormányzat rendelkezzen saját adóbevételekkel, azaz a hatályos helyi adó rendelethez alapján bevezette a helyi iparűzési adót, a vagyoni adók egyikét, vagy magánszemélyek kommunális adóját. Ezen felül a fizetési kötelezettség egyik évben sem haladhatja meg a saját bevételek 50%-át. Az adminisztráció csökkentése érdekében az éven belüli (likviditási) hitelfelvételhez, az elnyert fejlesztési célú támogatások előfinanszírozásához, valamint a kis összegű (a főváros, illetve megyei jogú város önkormányzata esetén 100 millió forint, egyéb önkormányzat esetén az adott évi saját bevételek 20%-ig terjedő, de legfeljebb 10 millió forintos) hitelfelvételhez nincs szükség előzetes engedélyezésre.

Figyelemmel arra, hogy az önkormányzatok 2013-tól kezdődően nem tervezhetnek működési hiányt (MÖTV, LENTNER, 2014), azaz a működési költségvetésük *de jure* fenntartható.

Az önkormányzati fejlesztések irányait az adósságkonszolidáció előtt is jelentős mértékben befolyásolták a központi költségvetés prioritásai (MEZEI, 2008). Ez azt jelenti, hogy mivel az önkormányzati költségvetésekben rendszerint arányaiban csekély összeg jutott fejlesztési célokra, ezért nem feltétlen a tényleges fejlesztési igények valósultak meg, hanem azok, melyekre a központi költségvetés forrást biztosított. LOSONCZ, 2017) hasonló eredményre jutott az Európai Unió források 2007 és 2015⁷² közötti felhasználásával kapcsolatban. A 2014-2020 közötti időszakban lehetséges jelentős forráslehívási lehetőségek miatt nincs különösebb okunk feltételezni, hogy ez a tendencia jelentősen változna.

A beruházások okozta működési költség növekedés, valamint a már meglévő és az újonnan beruházott eszközök pótlási költségének fedezetlensége a hosszú távú fenntarthatóságot veszélyezteti.

⁷² Az úgynevezett *n+2* szabály következtében a hétéves költségvetési ciklus lezárultát követően további két évig van lehetőség kifizetésekre.

Társadalmi fenntarthatóság

A társadalmi fenntarthatóság (legalább részbeni) biztosítása tulajdonképpen szerepel az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai között. A Mötvtv alapján elsősorban olyan feladatok értendők ide, mint

- gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások,
- szociális szolgáltatások és ellátások (ideértve a szociális étkeztetés, idősök ellátása, fogyatékosok ellátása stb.),
- hajléktalanok ellátása, rehabilitációja, hajléktalanná válás megelőzése.

A kötelezően ellátandó feladatok minősége legtöbb esetben sokkal inkább a gazdasági korlátok által meghatározott, mintsem hanyagság okozta.

Az akadálymentesítés hiányát is ide sorolhatjuk. A jogszabályban meghatározott követelményeknek való megfelelés számos esetben jelentős beruházási költséget jelent, melyet a települések jellemzően csak külső, elsősorban EU-s forrás bevonásával tudnak eleget tenni.

A jogszabályi előírásokon alapuló társadalmi fenntarthatóság, ami végső soron illeszkedik a társadalmi felelősségvállalás implicit formájához, leginkább társadalom bevonása, valamint a nem kötelező elemek teljesítése során érhető tetten. A helyi közösségek döntéshozatalba való bevonását jól demonstrálja, hogy a lakosság megkérdezése nélkül meghozott képviselő-testületi döntések sokszor erős társadalmi ellenállásba ütköznek (ld. például a Fővárosban a fakivágással járó projektekkel szembeni megmozdulások, vagy a kaposvári gumihulladék-feldolgozó elleni népszavazás⁷³). A nem kötelező feladatokra pedig jó példa a roma integráció vagy a szociális bérlakások kérdése.

Az önkormányzatok társadalmi fenntarthatósági teljesítményét javasolt két részre, a kötelezően ellátandó feladatokra és az önkéntes feladatokra osztani, ugyanis míg az első esetben a teljesítmény a finanszírozási szűk keresztmetszeteket is figyelembe véve kielégítőnek tekinthető, addig utóbbi esetben sokkal inkább tekinthető hiányosnak. A teljesítményről való beszámolás feltétlen korrigálásra szorul.

Környezeti fenntarthatóság

A környezeti fenntarthatóságot Magyarország a legmagasabb szinten, az Alaptörvényben rögzíti. Egyrészt rögzíti, hogy Magyarország a testi és lelki egészséghez való alapvető jogot többek között a környezet védelmének biztosításával segíti elő, másrészt kijelenti, hogy „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez” (Alaptörvény, XXI. cikk (1)).

⁷³ <http://propeller.hu/itthon/3231809-nem-lesz-gumicgeto-kaposvaron> letöltve: 2017. 09. 17.

Az önkormányzatok környezetvédelmi tevékenységét elősegítendő a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény előírja, hogy az önkormányzatok önálló környezetvédelmi programot dolgoznak ki és fogadnak el. A tapasztalatok alapján azonban ennek a jogszabályi kötelezettségnek az önkormányzatok nem feltétlen tesznek eleget (MEZEI, 2008).

A környezeti teljesítményben az önkormányzatok leginkább az infrastrukturális fejlesztések tekintetében tettek előrelépést. Az ezredfordulót követő 12 évet illetően az önkormányzatok 63%-a számolt be szennyvízkezelési, 19%-a hulladékkezelési, 18%-a pedig megújuló energetika hasznosítási projekt megvalósításáról. A projektek gyakorlatilag mindegyikét Európai Unió forrásból finanszírozták (VARJÚ, 2013).

A hulladékkezelés a projekteknek köszönhetően jelentősen javult, ugyanis mind a hazai háztartások által termelt szilárd hulladék mennyisége, mind az újrahasznosítási ráta megfelel az ország gazdasági teljesítményének (BARTEK-LESI et. al. 2014) idézi BARTUS, 2017). Az elemzés óta ez az arány feltehetően tovább javult, ugyanis egyrészt az Európai Unió 2008/98/EK irányelve alapján 2015-re valamennyi településen működni kell olyan hulladékgyűjtési rendszernek, mely lehetővé teszi legalább a papír, fém, műanyag és az üveg elkülönített gyűjtését. Másrészt a 2007-2013 közötti költségvetési ciklus teljes lezárása 2015. december 31-én történt meg, így az ilyen forrásból beruházott eszközök legkésőbb eddig az időpontig aktiválásra kerültek.

A 2014-2020 közötti hétéves költségvetési ciklusban a Regionális Operatív Programok (ROP) helyét a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) veszi át, ami jelentős erőforrásokat allokál a fenntartható fejlődés támogatására. Ennek megfelelően várhatóan jelentős teret nyerne a fenntartható városi közlekedési, az energiahatékonysági, valamint megújuló energetika hasznosítását célzó projektek. Az operatív program két szempontból is elősegíti az önkormányzati rendszer fenntarthatóságát. (1) Mivel az állami (normatív és feladatalapú) támogatások rendszerint csak a működési költségek finanszírozását, vagy annak egy részét tartalmazzák, az energiahatékonysági projektek (például nyílászáró-csere, szigetelés stb.) fedezik az elmaradt pótlási költségeket. (2) Az energiahatékonyság javítása mellett, hogy hozzájárul a hosszútávú gazdasági fenntarthatósághoz, csökkenti az önkormányzatok környezeti lábnyomát (például megtakarított energia, CO₂ egyenértékes kibocsátás csökkenés).

Figyelemmel arra, hogy a *hagyományos* adatgyűjtési programok nem térnek ki a környezeti lábnyom mérésére, ezért primer kutatást végeztünk annak megállapítására, mely önkormányzatok működtetnek környezeti információs rendszert. Az adatfelvétel során a nagyobb (30 ezer fő feletti) önkormányzatokra szorítkoztunk, ezáltal a vizsgálat alapját egy 37 elemű minta képezte⁷⁴.

⁷⁴ Budapest esetén a Főváros egy településnek tekintendő.

Ugyan számos, a fenntarthatósággal kapcsolatos információs rendszer vagy kezdeményezés létezik, a témához leginkább az MSZ EN ISO 14001:2015 (továbbiakban: ISO 14001), valamint az EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) illeszkedik.

Az ISO 14001 a környezeti hatások szisztematikus kezelését szolgáló információs rendszer kiépítését támogatja (MSZT). Az EMAS egy, az EU által létrehozott környezetvédelmi menedzsment rendszer, mely az ISO 14001 szabvánnyal való számos hasonlósága mellett túlmutat azon, így többek közt megköveteli a teljesítmény nyilvánosságra hozását, valamint a teljesítmény folyamatosan növelését (EMAS).

A kutatás alapján megállapítható, hogy a 37 vizsgált önkormányzat közül csupán négy esetében (11%) került bevezetésre az EMAS rendszer (Dunaújváros, Győr, Sopron, Szolnok), valamint három esetben (8%) az ISO 14001 (Sopron, Debrecen, Szolnok). Az eredményen kis mértékben javít, hogy három fővárosi közművállalat (Főkert, Főtáv, Fővárosi Csatornázási Művek Zrt. Angyalöldi Szivattyútelepe) rendelkezik EMAS minősítéssel.

Az eredmények alapján megállapítható, hogy még a legnagyobb hazai önkormányzatok sem működtetnek környezeti információs rendszert, ami konzisztens VARJÚ (2013) eredményével, miszerint a környezetvédelmi teljesítmény elsősorban nem belső indítatásból ered, hanem vagy jogszabályi kötelezettség teljesítése céljából, vagy a rendelkezésre álló források bevonása céljából. Az eredmény elsősorban a társadalmi felelősségvállalás implicit formájához közelít, két korlátozás mellett: (1) az önkormányzatok az EU-s források felhasználása során több olyan indikátort is vállalnak, melyek teljesítéséhez szükséges a környezet teljesítmény mérése (ld. Mobilitási Tervek például Debrecen, Kaposvár, illetve Szeged esetén); (2) számos esetben, főleg a kisebb települések esetén a jogszabályi megfelelés sem teljesül egészében (ld. MEZEI, 2008).

KONKLÚZIÓ

A fenntarthatóság három dimenziója közül az önkormányzati rendszer valamennyi dimenzióban legalább elégséges teljesítményt nyújt, az egyes dimenziók között azonban komoly teljesítménybeli eltérések tapasztalhatók. A teljesítmény a gazdasági dimenzióban a legmagasabb, ezt követő a társadalmi, majd jelentős lemaradások mellett a környezeti.

A gazdasági teljesítmény a 2011-2014 közötti adósságkonszolidáció következtében stabilnak tekinthető, ami prudens működés mellett hosszú távon is fenntartható. E téren két kockázati tényező emelhető ki: (1) mivel működési hiány nem tervezhető, ezért forráshiány esetén a szolgáltatás minőségének romlásával tarthatók a költségek a megfelelő szinten; (2) az állami támogatások rendszerint csak működési költségek egy részére terjednek ki, így a felújítás/beruházás végrehajtásához külső (állami vagy EU-s) forrás bevonása szükséges.

A társadalmi fenntarthatósági teljesítmény számos aspektusa (például a hajléktalanok ellátása és rehabilitációja, a gyermekjóléti szolgáltatások stb.) törvény által előírt, kötelezően ellátott

közfeladat. Ezen feladatokhoz a központi költségvetésből támogatás igényelhető, melyeket megfelelő szintű szolgáltatás nyújtása érdekében az önkormányzatok számos esetben saját forrásból kiegészítenek. A társadalmi teljesítmény törvény által kötelezően elő nem írt, vagy csak átfogó módon szabályozott elemei (ld. például rendszerint a roma integráció vagy az érdekeltek döntéshozatalba való bevonása) tekintetében azonban a teljesítmény szintje rendszerint alacsonynak tekinthető.

A környezeti teljesítmény szabályozása a gazdasági és a társadalmi aspektustól eltérően kevésbé szabályozott. Annak ellenére, hogy az egészséges környezethez való jogot az Alaptörvény rögzíti, az önkormányzatok elsősorban az infrastrukturális beruházásokat (hulladékkezelés, szennyvízkezelés, zöldfelület gazdálkodás) tartják szem előtt. A 2014-2020 közötti hétéves EU költségvetési periódus operatív programjai számos önkormányzati energiahatékonysági és megújuló energia felhasználási projektet támogatnak, melyek eredményindikátorai jellemzően a kibocsátás CO₂ egyenértékesben csökkenése, vagy a megtakarított energia mennyisége. A vizsgált 37 nagyvárosi önkormányzat körülbelül tizede rendelkezik olyan szabványos környezeti információs rendszerrel, mely képes lenne az indikátorok nyomon követésére. Ennek megfelelően a környezeti teljesítmény az EU-s forrásokból megvalósított nagy infrastrukturális fejlesztések következtében kielégítőnek nevezhető.

KÖVETKEZTETÉSEK

A tanulmány célja a magyarországi önkormányzati rendszer fenntarthatósági teljesítményének mérése. A fenntarthatósági teljesítmény mérésének módszerei jellemzően a vállalati szférában alakultak ki, azonban azok az önkormányzati rendszer szervezeteinek elemzésére lényegében teljes egészükben adaptálhatók. Ezt bizonyítja többek között, hogy az Európai Tanács által elfogadott „Fenntartható fejlődés Európában egy jobb világért: az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiája” című dokumentum lényegében a TBL elveit alkalmazza.

A kutatásban eredményeként megállapítható, hogy az önkormányzati rendszer esetében jellemzően explicit társadalmi felelősségvállalás figyelhető meg, azaz a felelős működést jelentős részben jogszabály írja elő, így a teljesítmény e téren jellemzően megfelelőnek tekinthető. A jogszabályi előírásokon túl, elsősorban a környezeti dimenzió esetén több kockázat is felmerül, melyek közül a legnagyobb, hogy jelenleg az önkormányzatok elenyésző része rendelkezik olyan környezeti információs rendszerrel, mely alkalmas az EU által finanszírozott és már megvalósult, valamint a már kiírt projektek környezeti eredmény indikátorainak megfelelő mérésére. Ez az eredmény azért is jelentős, mivel az önkormányzatok stratégiai dokumentumai is tartalmazznak e téren vállalásokat.

A tanulmány újdonságát elsősorban szintetizáló jellege adja, mely átfogó keretben mutatja be az önkormányzati rendszer teljes fenntarthatósági teljesítményét. A megfogalmazott következtetéseket illetően korlátozást jelent, hogy a cikk (1) a gazdasági teljesítmény tekintetében a 2014-2017 közötti időszak alapján kísérel meg hosszabb távra következtetést levonni,

ezáltal az eredmények néhány év múlva történő validálása javasolható; (2) a társadalmi teljesítmény esetén az előírások, valamint az információs rendszerek csupán a szolgáltatás meglétére és volumenére vonatkozóan tartalmaznak adatokat, azok minőségére nem, így e téren további, mélyebb kutatás lehet szükséges.

HIVATKOZOTT FORRÁSOK

BARTUS GÁBOR (2017): Miért nem képesek a társadalmak megfékezni a természeti környezet pusztulását? Megjelent: Jakab András, Urbán László (szerk.): Hegyemenet, Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon. Osiris, Budapest.

EURÓPAI BIZOTTSÁG (2011): A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, A vállalati társadalmi felelősségvállalásra vonatkozó megújult uniós stratégia (2011–2014) COM/2011/0681

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TEXT/?uri=CELEX%3A52011DC0681> letöltve: 2017.09.17.

ELKINGTON, JOHN. (1994): Towards the sustainable corporation: Win-win-win business strategies for sustainable development. California Management Review, 1994 Winter, pp. 90-100. <https://doi.org/10.2307/41165746>

MATTEN D., MOON J. (2008): Implicit and Explicit CSR. A conceptual framework for comparative understanding of corporate social responsibility. Academy of Management Review, 33., 2 pp. 404-424 doi: 10.5465/AMR.2008.31193458

LENTNER CSABA (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. Pénzügyi Szemle 2014/3 pp. 330-344

LOSONCZ MIKLÓS (2017): A globális és regionális integrálódás és a fenntartható gazdasági növekedés néhány kérdése a visegrádi országokban. Közgazdasági Szemle, XIV. évf., július-augusztus pp. 677.-697. <https://doi.org/10.18414/ksz.2017.7-8.677>

MEZEI CECÍLIA (2008): The Role of Hungarian Local Governments in Local Economic Development, Discussion Papers, No. 63. 64 p.

PÉTERI GÁBOR (2015): Kísérletezgetünk: önkormányzati feladatfinanszírozás. Közjavak, I. évf. 1. pp. 24-28 DOI 10.21867/KjK/2015.1.6.

VARJÚ VIKTOR (2013): A települési önkormányzatok környezetvédelmi orientáltsága. Comitatus - Önkormányzati Szemle 23:(213) pp. 21-36.

VIGVÁRI ANDRÁS (2010): Megtelt-e a konfliktuskonténer? Néhány pénzügyi szempont a helyzetértékeléshez és a rendszer átalakításához. Pénzügyi Szemle (55) 3. sz, pp. 465-487

WCED (1987): Our common future, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> letöltve: 2017. 09. 16.

Jogszabályok és internetes források

Magyarország Alaptörvénye

1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól

2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről

2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről

2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről

2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32008L0098> letöltve: 2017. 09. 16.

EMAS – http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/factsheets/EMASiso14001_high.pdf letöltve: 2017.09.17.

Magyar Szabványügyi Testület (MSZT) - <http://www.mszt.hu/web/guest/ingyenes-szabvanylista>

Szeged fenntartható városi mobilitási terve, társadalmi egyeztetési változat – 2017. május. https://www.szegedvaros.hu/letoltheto-csatolmany?ID=26792&as_attachment=1 letöltve: 2017. 09. 16.

Debrecen fenntartható városi mobilitási terve, társadalmi egyeztetési változat – 2016. augusztus. http://portal.debrecen.hu/upload/File/Hirek/Mobilitasi_terv_%20tarsadalmi_egyeztetes.pdf letöltve: 2017. 09. 16.

Kaposvár fenntartható városi mobilitási terve, társadalmi egyeztetési változat – 2017. február. https://kph.kaposvar.hu/data/dl/nagyprojektek/sump/kaposvar_mobilitasi_terv_tarsadalmi_egyeztetes_valtozat_0209.pdf letöltve: 2017. 09. 16.

