

Fodor László:

Válasz A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon c. doktori mű bírálataira

Mindenekelőtt őszinte köszönettel tartozom bírálóimnak, Szlávik János, Kiss László és Horváth M. Tamás professzor uraknak, akik a doktori bírálati eljárás tárgyát képező, terjedelmes művet a világjárvánnyal összefüggő korlátozásokból fakadóan megnövekedett terheik ellenére is alaposan áttanulmányozták, s részletes véleményükkel, észrevételeikkal tiszteltek meg engem. Bírálataik nem „csupán” a 2019 tavaszán benyújtott írásműre adott – a szakmai-tudományos elvárásokat tükröző – reflexiók és kérdésfelvetések, hanem önmagukban is tudományos értékkel bírnak, ami annak a – számomra igen megtisztelő – visszaigazolását jelenti, hogy az általam összefoglalt kutatási eredmények méltóak arra, hogy a tudományos diskurzusban helyük legyen. Másfelől a vélemények inspirálnak a rögzített kutatási eredmények újraértékelésére, aktualizálására és tágabb értelmezési közegbe helyezésére, valamint további, a jövőben általam követhetőnek tartott kutatási irányokra is rámutatnak.

Abban a szerencsés helyzetben vagyok, hogy mindhárom bírálóm támogatja a doktori mű elfogadását. A bírálatok különbözősége első sorban abból fakad, hogy a bírálók a saját eltérő szakterületeik, szakmai-tudományos tapasztalataik, módszereik talaján állva fogalmazták meg észrevételeiket. Ebből kiindulva úgy tartom helyénvalónak, ha a bírálatokra külön-külön adok választ, lehetőség szerint törekedve a vélemények összekapcsolására, az esetleges ismétlések elkerülésére.

1) Válasz Szlávik János bírálatára

Külön köszönöm bírálómnak, hogy tekintettel volt az állam- és jogtudományok sajátosságaira, s nem kérte tőlem számon a téziseknek a gazdaságtudományokra jellemző módon történő megfogalmazását és alátámasztását. Igen megtisztelőek rám nézve a bírálatban vont tudománytörténeti párhuzamok és az elgondolkodtató, találó irodalmi idézetek.

Kutatásaim során meghatározó hatást gyakoroltak rám azok a szakirodalmak, amelyek a környezetgazdaságtan művelőitől származnak. A környezetpolitika lokális szintjére vonatkozó, tudományos megközelítéseket elsősorban nekik köszönhetjük; ráadásul ez az a szakterület, amelyik a környezetvédelmi szabályozás módszertani alapjait, a környezetpolitika különféle típusait, modelljeit is kidolgozta, amely eredményekre a környezetjogászok is hosszú ideje támaszkodhatnak, s saját szakterületükhöz igazodva tovább is fejleszthetik azokat. A környezetgazdaságtani-környezetpolitikai megközelítések jelentős mértékben hozzájárultak a

helyi cselekvési szintet illető, állam- és jogtudományi kutatásaim hipotéziseinek a megfogalmazásához, az állammal, jogrendszerrel szemben támasztható elvárások, viszonyítási pontok meghatározásához.

Bírálom találóan mutat rá egy további, az előbbiekből következő összefüggésre: a jog, illetve a jogtudomány a „gazdagított” értelemben vett közgazdaságtan (beleértve a környezetgazdaságtant és a környezetpolitikát is) megvalósításának elősegítője lehet, és ez az állítás az általa adott bírálat kiindulópontját is meghatározza.

Bírálom elfogadja a lokalitás jelentőségét, mint kutatási hipotézist, és maga is vallja a fenntartható fejlődés lokális cselekvési szintjének meghatározó jelentőségét. Különösen fontos számomra tőle az a megerősítés, amelyik az erős állam és a centralizáció mértéke közötti „fordított arányosság” megállapítására vonatkozik, és az externáliákkal, vagyis a közjó helyett a profitmotivált gazdaság által termelt egyre több „közrosszal” látja igazolhatónak azokat a piaci beavatkozásokat, amelyeket csak az erős állam tud megvalósítani.

Bírálom felhívja a figyelmet az általam nem exponált – bár törekvéseim szerint közvetve, pl. szabályozási kudarcokként figyelembe vett – tranzakciós költségekre. Úgy vélem, egy elsődlegesen környezet-gazdaságtani módszertanú disszertációban ezekre valóban nagyobb hangsúlyt lehetett és kellett is volna fektetni. Annál is inkább, mert mint a bírálat rámutat: ez a kategória nem csak a beavatkozási szintek egymás közti hangsúlyeltolódásának jellemzésére, hanem egy általam leírt másik összefüggésnek az értékelésére is alkalmas lehet. Eszerint az egyes – a kutatásaim tárgykörén belül eddig elsősorban a jegyzőre telepített – államigazgatási hatáskörök megszűnése, valamint az államigazgatás szervezetének és eljárásjogának a változásai kényszerűen a magánjogi eszközök (a bíróságok) felé terelik a jogkereső polgárokat, jóllehet a magánjognak az intézményrendszere nem alkalmas az előrehozott jogvédelmet garantáló közigazgatás szerepének az átvételére. (Megjegyzem, e problémával – tágabb tematikai keretben, de hasonló következtetéseket levonva – az utóbbi másfél évben az MTA ÁJB Közjogi Albizottsága és számos, neves közjogász szakértő publikációja is foglalkozott.)

Kutatási módszereim közül kiemelt helyen áll a települési önkormányzatok között végzett felmérés. Helyesen észrevételezi a bíráló, hogy a kérdőíves kutatás számai – bár figyelemre méltóak – félrevezetők lehetnek, amennyiben a válaszok gyakran felületesek. Magam is szembesültem ezzel a jelenséggel, az ebből fakadó korlátokkal, valamint (mintegy „mellékesen,” azaz nem várt eredményként) a kérdezetteknek a központi intézkedésekkel való elégedettsége és válaszadási hajlandósága közötti, izgalmas összefüggéssel („fordított arányossággal”). A korlátokat belátva mégis úgy gondolom, hogy ez a kutatás (a konkrét témától függetlenül) nem csak számomra és az általam vezetett kutatócsoport számára volt

fontos, hanem bárki számára tanulságos lehet, aki napjaink magyar államával, önkormányzataival, a döntések szak-, illetve közpolitikai hátterével foglalkozik. Nagyvonalúan állapítja meg bírálóm, hogy a fókuszcsoporthoz tartozók interjúja, esettanulmányok mélyebb és alaposabb képet adtak. Be kell vallanom, ha belefért volna a kutatás kereteibe, szívem szerint sokkal több mélyfúrást végeztem volna. A kutatási célkitűzések az elvégzett esettanulmányokkal is teljesültek, de az eredmények hasznosíthatósága szempontjából talán az lenne az ideális, ha egy-egy ilyen kutatás – kiegészülve a társtudományok sokszor a jogiaktól jelentősebb szempontjaival – minden egyes hazai településre eljutna.

Ugyancsak felhívja a bíráló a figyelmemet arra, hogy a helyi szint nem csupán a központi szint párjaként vagy ellenpólusaként létezik, de a helyi szintet az egymásra épülés érdekében is komolyan kell venni. Természetesen egyetértek ezzel is.

Bírálóm, mintegy a tervezési gyakorlattal és a támogatási döntésekkel kapcsolatban általam feltárt problémák párhuzamaként, megosztja a saját személyes tapasztalatait a fejlesztési tervekkel kapcsolatban, s rámutat a tervek és a gyakorlat, illetve a fenntarthatóság hosszútávú szempontjai és a megvalósuló projektek rövidtávú profitérdekeltisége közötti, gyakori ellentmondásra. Ez az ellentmondásos jelenség alighanem szélesebb körben is kimutatható, mint amire a kutatásom kiterjedt. Bírálóm állítását azért is emelem ki, mert az általa feltett kérdés megválaszolása során hivatkozhatok majd rá.

Bírálóm a környezetpolitikát illetően leírt központosítás veszteségeként határozza meg az ún. „gazdaszemlélet” háttérbe szorulását. Figyelemre méltó gondolat, különösen, ha megvizsgáljuk az utóbbi Nemzeti Környezetvédelmi Programokat (ideértve a jelenleg előkészítés alatt állót is). Azokban ugyanis lépésről lépésre tetten érhető az önkormányzati szerepek között az önállóságot (autonómiát) feltételező elemek csökkenése, illetve az alapelvek körének szűkülése, ezen belül a gazdaszemlélet elvének a mellőzése. (Talán nem lépi túl a válaszadás kereteit, ha utalok arra, hogy 2021 áprilisában az 5. NKP tervezetének véleményezése során az Országos Környezetvédelmi Tanács részéről – az én kezdeményezésemre – e folyamatok visszafordítását javasoltuk.)

A bírálat visszatérő gondolata, a bíráló szerint több probléma kapcsán is „visszaköszön” a Local Agenda, a helyi fenntarthatósági programok hiánya, ami a „kormányzati passzivizmusra” vezethető vissza. Egyetértek, ugyanakkor a 2000-es években már indokolt megemlíteni a külső változók között az Európai Unió támogatási rendszereit, az önkormányzatok finanszírozásával kapcsolatos anomáliákat, vagy a (helyi) közösségek integrációját segítő erők gyengeségét is. Mindez ugyanakkor nem mentség az említett passzivitásra, épp ellenkezőleg: az állam

legáltalánosabb feladata a társadalom integrálása, s ezek szerint a fenntartható fejlődés szempontjából vannak kihasználatlan potenciálok.

Az imént felidézett észrevételekből logikusan következnek bírálóm kérdései. Az első kérdés az erős fenntarthatósághoz vezető érdekeltségi, szabályozási és finanszírozási formákra irányul. A második kérdés a Local Agenda 21 programrendszer kiépülésének a hiányához vezető okokra és a megoldási lehetőségekre, eszközökre vonatkozik. Rendkívül összetett kérdések ezek, mindkettő tudományközi megközelítést igényel, illetve rendszerszintű válaszokat, ezért a megválaszolásuk elé kell bocsátanom saját, szűkebb szakterületemhez kötődő korlátjaimat. A válaszom minden bizonnyal részlegesnek bizonyul majd.

1) Úgy látom, hogy az erős fenntarthatósághoz vezető út nem tehető meg valamiféle ágazati intézkedéscsomaggal, hanem rendszerszintű változásokat igényel. A sors fintora, hogy miközben a társadalmi-gazdasági élet számos szegmensében láthatók előrelépések nemzetközi szinten (pl. a klímaváltozással összefüggő energiafordulat megvalósításához már rendelkezésünkre állnak a technológiák, új típusú szabályozási modellek formálódnak, mint pl. a körforgásos gazdaságé, világszerte helyi fenntarthatósági kezdeményezések jelennek meg), ellenirányú folyamatok is zajlanak (pl. reakcióként a gazdasági válságra, vagy „a centralizáció ingájának” kilengéseként). Könyvem egyik állítása, hogy az érdekeltségi viszonyok javítása mindenekelőtt a döntési kompetenciák és a területiség összhangjának megteremtésével lehetséges, ami az én témám szempontjából szubszidiaritást, illetve egy a természeti erőforrásokhoz (azok rendelkezésre állásához és használatához) földrajzilag jobban igazodó területi beosztást jelenthet, amely a jelenlegi települési önkormányzatok és a központ között helyezkedhetne el, és nem azonos sem a hazánkban meg nem valósult régióval, sem az egyre inkább kiüresedő megyével. Másik oldalról nézve elsődleges problémának látom (egyetértve számos szakértővel) a középszint hiányát, különösen a fejlesztéspolitikában, amelyhez kapcsolódhatna a környezeti (helyi környezeti) érdekek érvényesítése is. Ami az érdekeltségi viszonyokat illeti, hivatkozom másik Bírálóm, Kiss László véleményére is, amely kiemeli a települések közötti érdekeltségi viszonyok jelentőségét. A szorosabb kooperáció, az erőforrások és terhelések igazságos elosztása is ösztönző, központi előírásokat igényel. Ami a finanszírozást illeti, ideális megoldás nehezen képzelhető el, ha maga a gazdasági szabályozórendszer egésze nem érvényesíti az olyan elveket, mint a szennyező fizet vagy a költségmegtérülés elve, az ökoszisztéma-szolgáltatásokkal kapcsolatban. A közszolgáltatások terén régóta tapasztalható forráskivonások és más intézkedések (pl. környezeti szempontból káros támogatások) is ez ellen hatnak. Ezek megoldásán túl legfontosabbnak az önkormányzati rendszer stabil, hosszú távon kiszámítható finanszírozását tartom, amire vonatkozóan e téma

szakértői számos értékelést és javaslatot megfogalmaztak már, és aminek a jelentőségét a 2020/21-ben hozott járványügyi intézkedések is aláhúzzák. Ideálisnak egy olyan modell tartanék a fenntarthatóság szempontjából, amelyben az önkormányzatok finanszírozásához a helyi közösségek nagyobb arányban járulnának hozzá (aminek ugyanakkor konzekvenciái lennének, pl. a központi költségvetés bevételeire és kiadásaira, vagy a közszolgáltatásokért való felelősség elosztására nézve is). A kérdésfelvetésben rejlő komplexitás feltétlenül indokolt, hiszen ha a három említett tényező valamelyike a többire tekintet nélkül változik, azzal csak a „strukturális fogságokat” termelnénk újra.

2) A második kérdés megválaszolása érdekében visszautalok a bírálóknak a tervek és a (beruházási) gyakorlat ellentmondásos viszonyát illető megállapítására. Kiegészíteném azt azzal a tapasztalatommal, amit más tárgykörökben (pl. energiajog, agrárjog) végzett kutatásaim és a szabályozási gyakorlattal kapcsolatos véleményezési feladataim során szereztem, miszerint Magyarországon nem csak a helyi tervek, hanem a nemzeti/országos stratégiák esetén is jellemző a terv és a gyakorlat közti, diszfunkcionális eredetű eltérés, amit nem csak a végrehajtás deficitjeivel, hanem legalább olyan mértékben a tervezés funkciójának az alábecsülésével magyarázok. (Alátámasztja ezt az állításomat az a megfigyelés is, hogy az ugyanazon döntéshozó által ugyanarra az időszakra vonatkozóan elfogadott, különféle stratégiák közt is gyakoriak az ellentmondások.) Helyi szinten a tervezés alábecsülése emellett elsősorban a finanszírozással függ össze, ezért mindenképp ezen tartom szükségesnek változtatni. A projektszemlélet a pályázati kiírásokhoz való, gyors alkalmazkodást igényel, s nem a hosszú távra kitűzött célok követését. A kiírók nem a helyi fenntarthatósági folyamatban született programok meglétét és az azoknak való megfelelést kérik számon és ösztönzik, illetve a tervezés költségeit célzott támogatások sem fedezik. A központi fejlesztési forrásoktól való függés a központban meghatározott prioritások előtérbe állításával jár. (Az ellentmondás felismerése sokszor nehéz, mert nem feltétlenül fejlesztési és környezeti célok ütköznek emiatt; lehet, hogy a környezeti fenntarthatósági prioritások sorrendje borul fel.) Bírálóm okkal utal a kérdésfeltevésben arra, hogy vannak a Local Agenda 21 szempontjából sikeres országok is. Hozzáteszem, az EU-n belül is (ami azért is érdekes, mert ezek szerint az uniós források elosztása önmagában nem magyarázza a problémát): pl. Svédországban minden helyi önkormányzat érintett a folyamatban.¹ A környezetvédelmi megfontolásokat komolyan veszik, a lakosságot közvetlenül bevonják a folyamatba, a programok megvalósulásáról tanulmányokat

¹ Sofie Adolfsson Jörby: Local Agenda 21 in Four Swedish Municipalities: A Tool towards Sustainability? Journal of Environmental Planning and Management, 2002/2, 219-244.

készíttetnek a visszacsatolás érdekében. Egy svéd-magyar összehasonlítás meghaladná e válasz kereteit, mindenesetre úgy vélem, a példám alkalmas mind az okok, mind a kiút megvilágítására.

2) Válasz Kiss László bírálatára

Külön köszönöm bírálómnak azt az attitűdöt, amelyet ő saját maga a velem való együtt gondolkodásként ír le. Elsőként a kutatás korlátjai közül emel ki néhányat, amelyek kezelése számomra is komoly dilemmát jelentett. Ezeket a korlátokat javarészt saját magam vontam meg, mintegy kényszerűségből, ugyanakkor tudatosan, így természetesen számolnom kellett azzal, hogy felhozott indokaim ellenére is e határvonalakat illetően kritika érheti a munkámat.

Az első ilyen a nemzetközi kitekintés, illetve az összehasonlítás módszerének a mellőzését illeti, amire Horváth M. Tamás is kritikusan tekint. Bírálóm elfogadja, hogy a téma komplexitására tekintettel, egy az önkormányzati rendszerek különbözőségeire is kiterjedő módszeres összehasonlítás meghaladta volna e kutatás lehetőségeit, ugyanakkor rámutat arra, hogy az eseti, vagy egy-egy szűkebb területre korlátozott kitekintések szükségszerűen hiányérzetet keltenek. E kritikát természetesen elfogadom. A bíráló által említett példák ugyanakkor alkalmat adnak arra, hogy részben korábbi kutatásaimra (pl. németországi energiafordulat, a megújuló energia támogatása) részben a jövőbeliekre (klímaadaptáció, települési vízgazdálkodás) hivatkozhaszak.

A második kritika a kutatás idődimenziójának a meghatározását illeti. Bírálóm részletesen alá is támasztja, miért lett volna érdemes több tekintetben is régebbre visszanyúlni, s a megfigyelt jelenségeket korábbi összefüggésekkel magyarázni. Az egyik példája e körben a helyi rendeletalkotás. Mint megállapítja a bíráló, könyvem talán legkidolgozottabb részei a helyi rendeletalkotásra vonatkoznak. Ennek oka abban áll, hogy első ismereteimet a környezetvédelem helyi szintjéről a környezethez való jogról szóló, korábbi alkotmányjogi tárgyú kutatásaim során szereztem, amikor (mintegy 15 évvel ezelőtt) számos olyan – jelentős részben épp a bírálóm részvételével hozott – AB határozatot elemeztem, amelyek helyi rendeletek törvényességéről, illetve alkotmányosságáról szólt. Kutatási hipotéziseim egy része e korábbi kutatás eredményein alapult. E kérdéskörnek talán a többinél nagyobb figyelmet szenteltem. Ugyanakkor jelen kutatás során egy akár csak a korábbi szakirodalomra támaszkodó, mélyebb visszatekintés – bár állításaim alátámasztására nem volt szükséges – alkalmas lett volna a leírt jelenségek jobb megértésére, amit alapos kritikaként fogadok el. Bírálóm meggyőző forráslistával is rámutat e hiányosságra. Hasonlóan igaza van a bírálónak, amikor az önkormányzatok között szükséges együttműködések és a közigazgatási határok

szolgáltatási – ellátási alapú megvonása melletti, a múltban már felmerült érvekkel, álláspontokkal, törekvésekkel szembesít. Ez a megközelítés ugyanis szervesen összefügg az általam előtérbe állított, természeti erőforrás alapú megközelítéssel.

Az időhatárokat ért kritikákat annál is inkább elfogadom, mert az általam felhasznált szakirodalmak egy része és saját kutatási eredményeim is alátámasztják azokat. Példaként utalok a központi és a helyi hatalom közti, csak hosszabb távon kirajzolódó hangsúlyeltolódások szerepére (ebből a szempontból kutatásom némiképp talán egyoldalú). Külön köszönöm, hogy bírálóm rámutatott: nem új jelenség a központi joganyag gyökeres megváltozása esetén is inkább a korábbi normaszövegekre való építkezés, teljesen új szöveg alkotása helyett (amit a helyi jogalkotásban jellemző attitűdként én is leírtam).

Bírálóm részletesen kitér az AB gyakorlatáról általam írtakra, különösen a döntések konzekvens voltát vitató megállapításaimra. Elfogadom az álláspontját, amelyik szerint az AB adott esetben indokoltan tér el korábbi gyakorlatától, s saját értékelésemet annyiban finomítom, hogy az nem tisztán jogi (hanem részben szakpolitikai) megközelítésen alapult, s hogy az alkotmánybíróági gyakorlat egy folyamatosan változó, gyakran ellentmondásos szabályozási környezetben ítélt meg. Ebből a szempontból a testület valóban legfontosabb, a bíráló által megnevezett, s általam is nagyra becsült vívmánya a visszalépés tilalma, mint (nézőponttól függően) „vörös vonal” vagy „vörös fonal” megtartása/követése (amellyel korábbi kutatásaim során foglalkoztam).

Bírálóm rámutat néhány olyan esetre, amikor az általam elvégzett elemzés nem tekinthető befejezettnek, kevéssé lép túl a problémafelvetésen. E kritikát is elfogadom, azzal együtt, hogy valamennyi részletkérdés teljes körű kibontására tudatosan nem vállalkoztam. A bírálat rendre olyan példákat emel ki, amelyekre azt mondhatom, hogy a szívügyeim, s mind megérdemlik, hogy önálló tanulmányok foglalkozzanak velük. Ilyenek az önkormányzatok túlnyomó többségénél elhanyagolt természetvédelem, a föld- illetve talajvédelem, a levegőtisztaság-védelem egyes aspektusai, az állattartás körülményei. Mentségemül szolgáljon, hogy ezek egy részével korábbi kutatásaim során behatóan foglalkoztam.

Igen figyelemreméltónak találom a bíráló saját tapasztalatain alapuló, gyakorlatias problémafelvetéseit, amelyek e területeken a további kutatások indokoltságát alátámasztják, illetve azokat a történelmi párhuzamokat, gyökereket is, amelyek a rendszerváltozás előtti időkbe vezetnek vissza. Abban is igazat kell adnom a bírálónak, hogy a különböző környezetvédelmi szakterületek (pl. levegővédelem, talajvédelem, hulladékgazdálkodás) egymás közti összefüggései miatt is indokolt mindezekkel foglalkozni. A környezetvédelmet ezért sem azonosítottam az önkormányzati hatásköri jegyzék merev (és nem egy esetben hibás)

környezetvédelem kategóriájával. Az összefüggésekre is igyekeztem minden lehetséges helyen rámutatni, de a környezetügyben gyakran hivatkozott tétel, a „minden összefügg mindennel” igazolása csak részlegesen sikerülhetett. Sokszor meg kellett elégednem a külső változók azonosításával, ami másik bírálóm, Szlávik János szerint viszonylag széles körben sikerült is.

Az említett témakörökkel kapcsolatban bírálóm számos konkrét, helyi szabályozási gyakorlatra (helyi önkormányzati rendeletekre, szabályozási törekvésekre) is hivatkozik. Nem egy olyanra, amely a kutatás során valóban elkerülte a figyelmemet. Mivel nem lehetett célom minden település minden releváns rendeletének vizsgálata, ilyen bírálatok munkám többi részét is illethetnék. A magam részéről különösen az állattartással kapcsolatos kérdések felvetése esetén tekintem munkámra nézve alaposnak a kritikai felvetést, miszerint e témakör kibontásához korántsem használtam ki minden lehetőséget. Ezt nem csak, mint kutató sajnálom, hiszen a bíráló által említett példák és felvetett kérdések ráadásul még nagyon izgalmasak is. Egyetértek a bírálóval a csoportos tartással járó kutyaugatás környezeti problémaként való kezelésének szükségességében, s úgy vélem, a túlon túl liberális központi szabályozás (amely az önkormányzati kompetenciát ugyanakkor visszanyesi) nem csak magánjogi jogviták táptalaja, de a környezethez való jog csorbulása mellett olyan alapvető emberi jogok sérelméhez is vezethet, mint (a környezetben élőket megillető) magánélethez, magánlakáshoz való jog. A beavatkozás előbb-utóbb elkerülhetetlen lesz (a magam részéről el tudok képzelni, pl. egy övezeti alapon korlátozó, netán az ebek fajtatulajdonosságait is szem előtt tartó szabályozást), de azt hiszem, az állattartásra vonatkozó hatályos előírások tényleges betartása körében is akad még tennivaló.

Egyetértek a bírálat 4. pontjában adott jogértelmezéssel, amelyik szerint kormányrendelet – a bírálatban is bőven hivatkozott, a környezet védelmét is érintő példák ellenére sem – nem adhat jogszerűen helyi rendeletalkotásra felhatalmazást. A bírálat által e körben idézett, konkrét megállapításomat (a levegővédelmi kormányrendelettel összefüggésben, 386. o.) helyesebb lett volna nem a felhatalmazást adó, hanem az eltérést engedő központi előírások értelmezési tartományában elhelyeznem.

A bírálat 5. pontja további kutatási irányokat említ meg, amelyek közül az egyik alkotmányjogi, míg a másik részben jogon kívüli választ igényel. Ez utóbbit szeretném kiemelni, vagyis hogy a problémák tudományközeli megközelítése a jogi megoldások fejlesztését szolgálná, ezért gyakorlati alkalmazását (amit az általam vezetett kutatócsoport bizonyos szociológiai és politológiai kérdésekre ki tudott terjeszteni, de pl. a környezettudományokra már nem) nagyon hasznosnak tartanám.

A bíráló végül külön pontban vizsgálja meg a könyvemben levont következtetéseket, s azok közül tízet határoz meg akként, hogy azok új kutatási eredményként értékelhetők. Ezt az értékelést, felsorolást elfogadom.

3) Válasz Horváth M. Tamás bírálataira

Bírálom mindenekelőtt felvázolja azt a konfliktusmezőt, amelyben az általam kiválasztott két, meghatározó elv, az önkormányzatiság és a környezeti fenntarthatóság folyamatos öngazdálkodásra kényszerül, s amely egyúttal jó kiindulási alapja lehetett kutatásaimnak, s hasonlóan kiindulásul szolgálhat a bíráló szempontjából is. A téma adottságainak (mint az önkormányzati környezetvédelmi feladatok töredékessége és rendezetlensége, a dinamikusan változó kihívások) tükrében elfogadja, hogy a „rendrakás” objektíve nem lehet soha befejezett. Ebből kiindulva elismeri a normáktól eltérő valóság feltárására tett kísérletem eredményét, a doktrinális (környezetjogi és közigazgatási jogi) szemlélet meghaladását, s a két jogterület szintézisére tett törekvésemet, ugyanakkor – Kiss Lászlónál határozottabban – bírálja, és részben tematikai, részben szemléletbeli kérdésnek tekinti a kutatásnak a hazai önkormányzatok vizsgálatára szűkítését. Igazat kell adnom bírálómnak abban, hogy ez a döntés jelentős érvágást jelent az állítások érvényességi tartományának a korlátozása miatt, s hogy ennél jobban védhető az a tematikai szűkítés, amelyik a környezetvédelem egyes részterületei vonatkozásában történt.

Mivel a bíráló ehhez egy kérdést is kapcsol – vajon melyik változó lehetne meghatározó egy összehasonlító kutatás során? – e tematikai szűkítésnél érdemes kicsit elidőznöm. Elsőként el kell árulnom, hogy a kutatás során mindvégig tisztában voltam az összehasonlító módszer jelentőségével, ennek ellenére döntöttem úgy, hogy a szisztematikus összehasonlítás e műből kimarad, s inkább majd a későbbi kutatásaim tárgyát képezheti. Folyamatosan gyűjtöttem azokat a szakirodalmakat (a világ minden tájáról), amelyek a környezetvédelem lokális szintjéről, annak szabályozási kereteiről szólnak. Nagyon különböző országok megoldásairól szereztem ismereteket, ugyanakkor azzal szembesültem, hogy az enyémhez hasonló megközelítésű (komplexitású) munka más országokban sincs. (Ezt egyébként a saját munkámmal kapcsolatos, folyamatos önkritika jegyében úgy is értelmeztem, hogy talán túl sokat markoltam, s így mindvégig igyekeznem kellett, nehogy végül keveset is fogjak.) Remek összefoglalók vannak egy-egy szegmensről (pl. a helyi önkormányzati szabályozási hatáskörökről a környezetvédelem terén, a helyhatóságok klímaadaptációs feladatairól, a helyi építési szabályokban foglalt környezetvédelmi előírásokról), de ezeknek csak egy részében olvashattam a gyakorlatról, a különböző jellegű feladatok egymással való összefüggéseiről, s

számos ország esetén e feldolgozások időszerűsége is kérdéses volt. Sokkal több tudható meg a szakirodalmból az egyes országok önkormányzati rendszereiről – ennek a magyar nyelvű szakirodalma is bőségebb. A jövőt illető elképzelésem lényege, hogy országról országra, illetve városról városra készülhetnének „esettanulmányok,” ugyanazokkal a dimenziókkal, fő kérdésekkel, mint amelyeket magyar viszonylatban vizsgáltam. 2019-ben kaptam ilyen kutatásra egy külföldi ösztöndíjat (a desk-top módszerek mellett ebben interjúk is szerepeltek volna a bécsi magisztrátus illetékeseivel), ami azonban 2020-ban megghiúsult a pandémia miatt.

Visszatérve bírálóm kérdésére, ha egy több országot is érintő, összehasonlító vizsgálatra lenne lehetőségem, akkor – saját kutatási tapasztalataimra építve – szűkíteném a tematikát. A bírálat bevezetőjében is vázolt ellentmondások szemléltetésére leginkább a települési hulladékgazdálkodás területét tartanám alkalmasnak. Az EU 2018-ban és 2019-ben elfogadott jogszabályai és további szabályozási elképzelései olyan plusz értelmezési keretet adnak (körforgásos gazdasági modell), amelyben a szabályozás különböző szintjei, a közszolgáltatásért való felelősség telepítése (pl. az állami és az önkormányzati szerepek), a tulajdonviszonyok, a szervezeti megoldások, az érintettek együttműködése, a hatósági jogkörök és a finanszírozási keretek szükségszerűen összekapcsolódnak egymással (és persze más környezetvédelmi szakterületekkel is). Az összehasonlítás során figyelembe vehető lenne – a doktori műben feltett kérdéseken felül – a számokban kifejezhető hatékonyság is, illetve – bizonyos fenntartásokkal – az uniós jognak való megfelelés. Korlátozottabb lehetőségek esetén egy-egy, a maga kategóriájában innovatív település megoldásairól készítenék esettanulmányokat, s azt vizsgálnám, azok vajon mennyiben ültethetők át a hazai gyakorlatba. A településméret (illetve funkció) meghatározó kiválasztási elv lenne (pl. Bécs – Budapest). Összességében úgy gondolom, hogy egy összehasonlító kutatáshoz szükséges tematikai és módszertani alapok a doktori műben rendelkezésre állnak.

A bírálat második része a doktori mű téziseivel foglalkozik – a téziszűzet szerinti tagolásnak megfelelő – négy pontban. A könyv egyes fejezetein alapuló téziseimet a bíráló elfogadja, ugyanakkor a települési önkormányzati „eszköztár” kapcsán megállapítja, hogy annak egyes elemeit nem azonos mélységben dolgoztam ki. Itt vissza kell utalnom a Kiss László bírálatára adott válaszomra, amennyiben a helyi szabályozásra valóban nagyobb súlyt fektettem a többi eszközhöz képest. A szervezeti és a helyi stratégiaalkotásról szóló résszel kapcsolatos kritika ennél súlyosabb – jóllehet a doktori mű többi fejezetében rávilágítok a hálózatoság jelentőségére, e szemlélet innen hiányzik. A bíráló által felhozott példákat ismerve el is kell fogadnom a kritikát: ezekkel a sokszor informális, de nagyon is valóságos kapcsolatrendszerekkel lehet csak teljes a tabló.

Ugyancsak el kell fogadnom azt az észrevételt, amelyik a települések közötti differenciálás körében a településméret és a településtípus közötti különbségre utal, s voltaképp nagyobb következetességet, jogászasabb megközelítést kér számon, miközben utal arra, hogy a doktori mű valójában nem a méretkapacitások szerinti differenciálásra épül, s hogy – bizonyos sajátosságok kiemelése ellenére is – alapvetően egységesen kezeli az önkormányzatokat. Az észrevétel első felével nem tudok vitatkozni, és talán a második felével is csak akkor, ha elismerem, hogy bizonyos mértékig elfogult vagyok, pozitív irányban, az önkormányzatisággal szemben. Ezen túl hivatkoznom kell arra, hogy pl. a kistelepülések önkormányzatainak nehézségeit viszonylag részletesen, számos példával is igazoltam.

Végül, a bíráló arra vonatkozóan fogalmazott meg egy kérdést, hogy vajon a kutatás során feltárt változók közül melyik a leginkább meghatározó a hazai önkormányzatok környezetvédelmi szerepének az alakulására nézve. A kérdés indokolt, amennyiben a kutatás során több külső változót is megneveztem, de azokat nem rangsoroltam (tudni illik erre az empirikus kutatás sem terjedt még ki). Ugyanakkor a kérdés nehézsége az is, hogy rámutat az önkormányzatok homogén halmazként való kezelésének a korlátjaira. A kérdésre a válaszom ezért többretegű. Úgy gondolom, hogy a kötelező önkormányzati feladatok körének a központi előírásokban meghatározott keretei elsődlegesen meghatározóak. Ezt erősíti, hogy a kötelező feladatokhoz valamilyen forrás is társul. (A források jelentőségét a pandémiás időszakban hozott kormányzati intézkedések is aláhúzzák). A legtöbb önkormányzat nem terjeszkedik túl ezen a körön, akkor sem egyébként, ha adott esetben nem igényelne jelentős ráfordítást. Nehezen választható el ettől a központi források címkézése, illetve az azokhoz való hozzáférés kérdése, a légyapír-hatás. A központi forrásokhoz való hozzáférés, s az azon keresztül érvényesülő prioritások azonban nem feltétlenül a környezetvédelem értékalapú megközelítését, illetve a helyi érdekeket tükrözik.

Az önkormányzatok mindemellett nem egyformák a külső változóknak való kitettség szempontjából (gondoljunk, pl. az idegenforgalomból élő, természetközeli kistelepülések, vagy az ellenzéki vezetésű megyei jogú városok, a főváros sajátos törekvéseire). A válaszhoz hozzátartozik az is, hogy az ugyancsak külső változóként azonosított, kormányzati környezetvédelmi elkötelezettséggel kapcsolatos tapasztalataimat röviden összefoglaljam. Ennek az elkötelezettségnek általában a mértékét szokás számon kérni, illetve bizonyos értelemben az őszinteségét is (ez következik a szakpolitika és a szó köznapi értelmében vett politika összemosódásából is). A doktori műben arra utalok, hogy a kormányzati elkötelezettség (hosszabb ideje) kevésnek tűnik, és ezt azzal is igyekszem összefüggésbe hozni, hogy az önkormányzati autonómia értéke (mértéke) is visszaesett. Az utóbbi évek egyes központi

jogalkotási törekvéseinek az ismeretében ezt azzal egészítem ki, hogy a környezetvédelemre történő hivatkozás kormányzati oldalon egyre gyakoribb olyan esetekben, amikor az önkormányzati mozgástér további csökkentését kell megindokolni. Nem csak olyan esetekben (amire bírálóm is utal a bevezetésében, mint létező jelenségre), amikor az önkormányzatok esetleg valóban szembe kerülnek a környezetvédelemmel. Gyakran hiányolhatjuk a (pl. kapacitás-alapú) differenciálást. Különösen elszomorító, amikor azt látjuk, hogy a kormányzati intézkedések nincsenek tekintettel az önkormányzatoknak okozott vagyonszűkítésre sem (ld. hulladékgazdálkodás).

Összességében úgy látom, hogy az általam leírt folyamatok a könyvem megjelenése (2019 tavasza) óta is zajlanak tovább, nem egy esetben megkettőzött sebességgel. A jegyzők környezetvédelmi szempontból fontos, a helyi konfliktusok kezeléséhez szükséges államigazgatási hatáskörei közül újabbak kerültek a területi államigazgatási szervekhez (járási hivatalokhoz, megyei kormányhivatalokhoz); a feladatellátás forrásaihoz való hozzáférés logikája még inkább a centralizációt tükrözi; a környezetvédelemre való (nem egyszer átlátszóan hamis) hivatkozások erősödnek az önkormányzati tér további szűkítését célzó intézkedések érvei között. A kutatás utóélete is alátámasztja a kutatás létjogosultságát.

Az általam a doktori műben nem alkalmazott módszereket, nem vizsgált kérdésköröket, ki nem bontott részleteket érő kritikai észrevételek mindhárom bíráló véleményében megfogalmazódtak. Ezekre összefoglaló jelleggel azt kívánom válaszolni, hogy a környezeti fenntarthatóság (illetve akárcsak önmagában a környezetvédelem, a maga komplexitásában) egyszerre határozta meg munkám során a kutatói szemléletemet (hipotéziseimet) és a kutatás tárgyát. Az érintett életviszonyok (illetve jogterületek) széles köréhez igazodó módszereket úgy kellett megválasztanom, hogy érvényes megállapításokra juthassak, minden részletkérdés (hozzátehetném: minden egyes település) teljeskörű feltárása nélkül is. Meghatározó törekvésem és módszerem volt az egyes szakterületek szintézise. A tábló mostani mellékszereplői a további kutatások során fókuszba kerülhetnek. Köszönöm bírálóimnak az erre való biztatást. Végül, mindhárom bírálómtól tisztelettel kérem válaszaik elfogadását.

Debrecen, 2021. április 12.

