

„A realitással való szembekerülés
a nagyok nemezise... Azoknak,
akik az éppen divatos hiedelmeket
szajkózzák, nem bírálóiktól kell félniük,
csupán az igazság kiderülésétől”

(John Kenneth Galbraith)

Bírálat

Fodor László: „A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon” című MTA doktori munkájáról

„Think global, act local’- Gondolkodj globálisan, cselekedj helyi szinten”. Ezzel a gondolattal kezdi Fodor László, a könyv formában benyújtott doktori munkáját.

A téziseiben a következőket emeli ki:

Úgy láttam..., hogy a környezeti fenntarthatóság záloga -a természet (a teremtés) védelme, felértékelése mellett- az autonómia (önkormányzatiság); a helyi közösségek felélesztése, a helyi erőforrásokon való önellátásra törekvés, a közösség ügyeinek helyben való eldöntése (a relokalizáció) lehet. Ennek fényében tűztem célul a hazai települési önkormányzatokban megvalósuló környezetvédelem állam és jogtudományi szempontú vizsgálatát. (F.L.)

A kutatási célok, mind a tudomány, mind a gyakorlat szempontjából rendkívül aktuálisak. Amint azt Fodor László megállapítja, a választott kutatási terület tudományos feldolgozásának alig vannak tudományos előzményei, így a kutatónak számos kérdést kellett megfogalmaznia. A szerző meggyőzően bizonyítja, hogy ez nem azért van, mert a téma nem fontos. Ellenkezőleg. A fenntarthatóság megvalósítása lehetetlen a helyi szint érdemi kezelése nélkül.

A benyújtott könyv, és a „Doktori mű tézisei” című anyag rendkívül sokszínű, ugyanakkor tudományosan is komoly munka. A szerző nem könnyíti meg a bírálók dolgát, mert ő maga fogalmazza meg, hogy –az önálló kutatási eredmények a doktori mű szerkezetében nem különíthetők el, hanem minden fejezetben megjelennek.

A szerző tehát nem „vonta ki” a publikált anyagból a téziseket, de talán esetünkben nem is kel ezeknek vegytisztán megjelenniük.

Az olvasás során a „C” vitamin és a flavonoidok esete jutott az eszembe. Ismeretes, hogy Szent Györgyi Albert a „C” vitamin kinyerése során amikor nem különítette el a flavonoidokat a „C” vitamintól kiderítette, hogy azok erősítik magának a vitaminnak az érregeneráló hatását. (Talán nem véletlen, hogy hosszú idő után napjainkban is gyakran együtt ajánlják).

Jómagam nem vagyok jogász, közgazdászként – környezetgazdászként tudtam viszonyulni az értekezéshez. Az anyag azonban a fenntarthatósági aspektusokat tekintve, annyira komplex, hogy nem okozott gondot az értékelés. Elsősorban azt vizsgáltam, hogy ez a jogtudományi anyag mennyire megalapozott közgazdasági aspektusokból és mint jogi anyag, hogyan segítheti a komplex közgazdasági összefüggések gyakorlati megvalósulását. (Amikor körgazdaságtudományról beszélek, azt kibővített, gazdagított formában értem,

amely az utóbbi néhány évtizedben környezetgazdaságtan, és más, a fenntarthatóság fogalomkörébe tartozó más tudományterületeket is magába foglal).

Fodor László, bizonyítandó, hogy méltó az MTA doktora cím elnyerésére, egyrészt egy jelentős tudományos életművet mutatott be, amelyet a grémium a habitus vizsga során úgy értékelt, hogy a jelölt alkalmas arra, hogy megvédje a benyújtott tudományos téziseit. Ebben a szakaszban, két anyag került a bírálók elé. Egyrészt egy 450 oldalas könyv, másrészt egy 30 oldalas tézisfüzet.

A könyv „A falu füstje” címmel 2019-ben a Gondolat Kiadónál jelent meg. A könyvben a szerző több éves kutató munkájának főbb eredményeit nyújtja át az olvasónak.

Amint az a könyvekre általában jellemző, nagyon széleskörű szekunderkutatás, mellett komoly primer kutatási eredményeket tartalmaz.

A felhasznált irodalom 18 oldalon sorolódik és tartalmazza a szélesebb témakörben releváns irodalmakat. Ez a 18 oldalnyi szerző és irodalom nem csupán felsorolás, de amint ez az olvasás során és a lapok alján található lábjegyzetekből kitűnik érdemi feldolgozás. A szerző ismerteti a főbb gondolatokat, értékeli is azokat saját gondolatai kifejtéséhez alkotó módon felhasználja.

A könyv öt részből és 22 fejezetből épül fel. Az elméleti megalapozástól eljut a környezetpolitikai, környezetjogi értékelésekig.

A könyv a tudományterületében alapmű.

Nem vállalkoztam a könyv részletes bemutatására és értékelésére, sokkal inkább „A doktori mű főbb eredményei, tézisei” címmel közreadott gondolatokat vizsgáltam.

Fodor László a „Doktori mű tézisei” című 30 oldalas gépelt anyagon belül a fenti alcímen belül négy nagyobb részben foglalja össze főbb tudományos eredményeit. Az anyagrészeken belül nem találunk tömören megfogalmazott klasszikus téziseket vagy fogalomalkotásokat, de ezeket nem is kértem számon a szerzőn.

Ezzel kapcsolatban a közgazdasági Nobel díjas Ronald Coase és az ún. Coase tétel esete jutott eszembe. Ronald Coase egy 2004-ben megjelent könyvben a következően fogalmaz: Sem a Coase tétel elnevezés, sem annak szabatos megfogalmazása nem tőlem származik. Mindkettőt Stiglernek köszönhetjük. Az viszont igaz, hogy az általa kifejtett tétel, olyan munkámon alapul, amelyben ugyanez a gondolat megtalálható, csak más formában”. (Coase R. 217.o.)

A **tézisek első pontjában** Fodor László a „lokalizmus” és „szubszidiaritás” kérdéskörét vizsgálja. Noha ezek a fogalmak közismertek, a szerző értékes elemzését adja a fogalmak elméleti összefüggéseinek és megvalósíthatósági kérdéseinek. Noha a globális és lokális szint komplexitása, az ún. „glokalizáció” meghatározó szerepe szinte trivialitás, a gyakorlati megvalósítást a piac oldaláról a multinacionális vállalatok tolják el a globális szint irányába, a kormányzati érdek pedig a nemzetállami szint felé. Az ember bolyongását a szintek között, és végül hazatalálását számomra legszebben és legmeggyőzőbben Tamási Áron fogalmazza meg, végigkövetve Ábelt, a havasi pásztorfiút az erdélyi havasoktól az országba, majd Amerikába.

„...nem is lehetünk más célra ebben az életben, minthogy megismerjünk mindent, amennyire lehetséges; a tarka és zezgugos világot, a megbocsátandó embereket, az egymásra morgó népeket; és amikor mindent megismerünk, amennyire lehetséges, akkor visszamenjünk oda, ahol otthon lehetünk. (Tamási Á. 34.o.)

Nekem meggyőződésem, hogy amennyiben a fenntarthatóságnak ezt a szintjét nem alakítjuk ki, esetleg hagyjuk elveszni, más szint sem lehet fenntartható.

Fodor László az előbbieket igyekszik bizonyítani, tudományos eszközökkel.

A **második rész** a települési önkormányzatok kapcsolatrendszerét elemzi. A szerző következtetései teljesen egyetértek, amennyiben a környezet jó állapotban tartásához erős államra van szükség, hiszen a fenntartható cselekvési minták érvényre jutásához szükség van a korlátokra, az újraelosztásra. Ennek az erős államnak azonban jellemzője kell legyen a rugalmasság, a reziliencia, az alkalmazkodóképesség. Ezek nélkül, az erős központosítás az ellenkezőjére fordul. Amennyiben az állam csökkenti a helyi önállóságot és finanszírozási alapokat, az erős állam ellentétébe fordul. Az erős központosítással követhetetlen az a természeti, társadalmi sokszínűség, amely helyi szinten még látható. Ahogy a költő mondja, „Ki gépen száll fölébe, annak térkép e táj” (Radnóti Miklós: Nem tudhatom). Rossz esetben pedig az erős állam bürokratája akár addig is eljut, hogy fel sem merül benne a kétely, a „nem tudhatom” gondolata.

A jóléti közgazdaságtan jeles képviselője Cecil Pigou 1920-ban publikálta *The Economics of Welfare* címen, azt a könyvét, amelyben részletesen írt a környezeti externáliák és ezen externáliák szabályozó jog és intézményrendszeréről, amely alkalmas az externáliák internalizálására. Ennek sikeres megvalósításához valóban erős államra van szükség. Pigou, aki Alfred Marchal tanítványa volt, komolyan vette Adam Smithnek, az újkori közgazdaságtan atyjának a „piaci láthatatlan kézzel” kapcsolatos tételét, amelyet „A nemzet gazdasága” címen 1776-ban publikált könyvében fejtett ki.

Amint Smith írja, tökéletes verseny feltételei között – az egyének önös érdekeinek érvényesülése révén, a közérdek is megvalósul, éppen olyan jól, mintha a társadalmat egyetlen, a közérdeket képviselő személy irányítaná -. A folyamat eredményeként az adott társadalomban nő a közjó.

A monopol helyzetben lévő szereplők azonban képesek torzítani a piacot, és pl. externáliákkal ellene hatnak a közjónak.

C. Pigou rámutatott, hogy ha nem kezeljük az externáliákat, akkor a közjó helyett a profitmotivált gazdaság egyre több „közrosszat” termel.

Ekkor kell belépnie az állami szabályozásnak, amely korrigálja a piac ilyen irányú torzulását, kudarcait. (Amint az ismeretes a pigou elvek alapján épült ki, a könyv megjelenése után fél évszázaddal az USA környezet szabályozási rendszere)

A korábban már említett, Nobel díjas közgazdász Ronald Coase már a múlt század 30-as éveiben komoly tudományos vitát folytatott Pigouval, rámutatva arra, hogy van számos olyan környezeti probléma, amely helyben oldható meg, csekély tranzakciós költségekkel. Ezek jellemzően helyben, a települések, a települési önkormányzatok szintjén jelentkeznek. R. Coase a következőket írja a tranzakciós költségekkel kapcsolatban: „Az a meggyőződésem, hogy a tranzakciós költségek fogalma nélkül – ami jelenleg javarészt hiányzik a közgazdasági elméletekből, lehetetlen megérteni a gazdasági rendszer működését, képtelenség hasznos módon elemezni annak sok problémáját. (A tranzakciós költségek legrövidebb megfogalmazása a következő: ”a keresési és információs költségek, alku és döntési költségek, ellenőrzési és kikényszerítési költségek”).

A környezeti célt többféle szabályozó alkalmazásával közelíthetjük. Ezek működtetése a tranzakciós költséget tekintve óriási szórást mutat. Coase azt bizonyítja, hogy bizonyos

esetekben, és ez gyakran kötődik helyi szinthez, a Pigou féle szabályozáshoz képest Coase megoldását választva jóval kisebb költséggel érhetünk el eredményeket. Magyarul, nem kell verébre is ágyúval löni, mert az drága és korántsem hatékony.

Fodor László könyvének címe, a „Falu füstje”. Amint írja, a középkori Magyarországon a falusi öngazgatás (közigazgatás, bíraskodás) fóruma volt. A bíró és esküdtársai a „fűstin” simították el a faluközösség tagjainak ügyes bajos dolgait. A közösség békéjének megőrzése, biztosítása körében a különféle – ma környezetinek hívott – zavaró, ártalmas hatások felett is ítéleztek a falusi bírák.

Gondoljuk végig, mi is lehetett ezeknek a „fűstiknek” a tranzakciós költsége. Talán egy fél oldal füstölt szalonna és néhány icce bor.

Mindenesetre biztosan kevesebb mint Arany János Fülemlé című verse esetében Péter és Pál uram költsége, amit a bíró bal és jobb zsebébe tett.

Nem is beszélve napjaink szomszédsági pereivel kapcsolatos költségekről.

Úgy látom, hogy ezeket a közgazdasági összefüggéseket tekintve Fodor László következtetései indokoltak, és jól alátámasztottak.

Gyakorlati primer kutatásaira építve, meggyőzően bizonyítja, hogy az önkormányzati szint gyengítése ellene hat a racionális költségvetésű megoldásoknak.

Bizonyítottam látom Fodor Lászlónak azt a tézisszerű megfogalmazását, miszerint „... az állami hatás erősödésével csökkent a potenciális környezetpolitikai szereplők szerepe... Ennek oka lehet az önkormányzati mozgáster beszűkülése, ... a szűken vett gazdasági (vállalati) érdekek előtérbe kerülése, és sajnos az együttműködési készség hiánya, ill. az általános bizalmatlanság is”.

Fodor László kérdőíves felmérésével és széleskörű, személyes esetvizsgálataival ezt a hipotézist tudományosan is bizonyította. (A kutatás során felhasznált kérdőív „Jogszabályi környezet és jogértelmezés” témakörben kérdez.

A nyolc oldalas kérdőív 26 fő kérdést foglal magában, esetenkénti alkérdésekkel. A kérdőívre 516 települési önkormányzat válaszolt. (Ebből 295 község, 187 város, 15 megyei jogú város és 19 fővárosi kerület).

A számok figyelemre méltóak, de részben félrevezetőek, mert a kérdőíveknél nem ritkán felületesebbek, formálisak a válaszok.

Ennél mélyebb, és alaposabb képet adnak az elkészített esettanulmányok, amelyek némiképp a kérdőív eredményeinek kontroljaként is felfoghatók. Tovább árnyalták a valóság feltárását és a fókuszcsoportos interjúk.

A fenntarthatóság szintjeit tekintve meghatározó szerepe van a helyi szintnek, a nagy regionális és a globális problémák megoldásában is. Így pl. a klímastratégia kidolgozása és sikeres megvalósítása, csak a lokális hatások feltárásával és ezekkel összefüggő célmeghatározással lehetséges.

A helyi szint szerepének a csökkentése, formailag egyszerűsíti ugyan a döntéshozatali folyamatokat, ugyanakkor jelentősen rontja a rendszer hatékonyságát. Egytértek Fodor László alábbi megállapításával:

„A település vezetők hajlamosak megfélemleni arról, hogy bár a társadalmi részvétel időigényes, és a problémákkal való szembenézéssel jár, ugyanakkor legitimál és hosszabb távon gondolkodva nem rontja a döntéshozatal hatékonyságát, épp ellenkezőleg”.

Közel egy évtizede aktív részvevőként módomban állt látni, hogy mit jelent egy megyei fejlesztési koncepció „társadalmasítás” követelményének a megvalósítása. (A gyakorlatban ez nem jelentett mást, mint azt, hogy a megyei vezető a már kész koncepciót, mintegy becses dísz tárgyként elvitte az egyes járási fórumokra, és ott bemutatta, egy pár órás összejövetel keretében. Elég nagy volt az érdektelenség, hiszen a résztvevők is tudták, hogy az esetleges észrevételeik már úgysem befolyásolják a már kész koncepciót, még kevésbé a később elfogadott és megvalósult projekteket.)

Amint az ismeretes, a Feladatok a XXI. századra (Agenda21) ENSZ dokumentum 28. fejezete, amely „A helyi hatóságok kezdeményezése az Agenda 21 támogatására” kérdéskörben íródott. Az LA-21 program éppenhogy a tervezési folyamat legelején tartja szükségesnek a helyi partnerségi kapcsolatok működtetését. Az ICLEI ajánlása alapján az első lépés a „fenntarthatóság helyi elvei - partnerségi kapcsolatok” majd a „közösségközpontú problémaelemzés”. Valójában, csak ilyen módon lehet a helyi problémákat feltárni, a helyi érdekeket figyelembe vevő, megvalósítható programokat készíteni. Enélkül a programok az íróasztalfióknak ill. napjainkban a merevlemez tartóknak készülnek.

A gyakorlatban megvalósuló projektek általában nemzeti szinten, EU-s pénzekből finanszírozottak, és nem sok kapcsolat van közöttük és a fejlesztési koncepció között. Ezek a hosszútávú fenntarthatósági irányultága nehezen fedezhető fel. Igen gyakran a rövidtávú profitabilitás dominál.

Fodor László tézisei harmadik részében a környezetvédelem eszköztára aspektusából vizsgál. Nem általában a szakpolitikát, illetve általában az önkormányzat közhatalmi funkcióját állította a középpontba, hanem a települési önkormányzatok révén megvalósuló környezetvédelmet- .

Mint írja az önkormányzatok egyszerre szabályozók és szabályozottak.

Az elemzés során megállapítja, hogy a központi szabályozás (és ezzel karöltve az alkotmánybírósági gyakorlat) a rendszerváltást követő években az önkormányzatoknak nagyobb mozgásteret biztosított, mint napjainkban. 2010-től fogva a kormányzat pozíciója erősödött az önkormányzatokkal szemben ... az önkormányzatokra az egységes állam részeként tekint.

Közgazdasági szempontból vizsgálva a felvázolt helyzetet megállapítható, hogy amennyiben szűkül a helyi sajátosságok figyelembevételének a lehetősége a döntések gazdasági, de még inkább társadalmi hatékonysága csökkenhet.

Saját kutatói, és állampolgári tapasztalataim is azt támasztják alá, hogy a fenti folyamat eredményeként csökken az ún. „gazda” szemlélet. Ez pedig helyi szinten jelentősen csökkentheti a fenntarthatóság hármas dimenzióján belül a társadalmi és természeti dimenzió erejét és az indokoltnál jobban erősödik a gazdasági dimenziót szolgáló rövidtávú profitálás.

Fodor László példaként helyesen állapítja meg, hogy pl. a közüzemi szektor centralizációja, a méretgazdaságossági megfontolások szempontjából is nem kellően igazolt. Bizonyos méret fölött ugyanis már nem a hatékonyság javul, hanem a hátrányok kerülnek előtérbe. (Megjegyzem, ez szembe megy az Ipar 4.0. közel 10 éves fő irányával is.)

A vizsgált fejezet kapcsán újra felmerül, a komplex, helyi fenntarthatósági programok (a LA-21-ek) hiánya. A helyi beruházások finanszírozása olyan pályázati rendszer keretében

dönteni, amely lehetővé teszi a helyi fenntarthatósági érdekekkel szembe menő, túlméretezett, helyi forrásokból nem működtethető projektek megvalósulását. Számos esetben ezek jelentős természetkárosítással is járnak.

A jó projekt az, amit a lakosság magáénak érez és vállalja annak üzemeltetését is.

A **tézisek negyedik része** a hazai önkormányzatok környezetpolitikai attitűdjé témakörben íródott. Megállapítja hogy, a különbségek főként a település függvényében rajzolódnak ki. Vizsgálatokkal alátámasztva, Fodor László nagyon fontos megállapítást tesz, amikor az alábbi következtetésre jut: „Úgy látom, hogy a fenntarthatóság (értve ezalatt annak környezeti, gazdasági és társadalmi megközelítéseit egyaránt) nem luxus, hanem a települések versenyképességének is az egyik feltétele”.

Megjegyzem, hogy hosszú távon elsődleges feltétele. Az adott település csak ily módon lesz élhető.

A szerző több esetben bizonyítja, hogy vannak olyan megoldások, amelyek az Alaptörvény környezeti- (fenntarthatósági) rendelkezéseiből egyenesen következnenek, de a törvényi előírások megakadályozzák alkalmazását.

A fenti megállapítás rendkívüli súlyú, de megítélésem szerint teljesen alátámasztott.

(A bíráló írásának idején módomban volt részt venni „A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes által szervezett műhelymegbeszélésen, amely a természeti tőke értékelése az Alaptörvény tükrében” – címet viselte. E beszélgetés egyik fontos megállapítása volt, hogy a környezeti- fenntarthatósági szempontokat tekintve a törvények nem ritkán nincsenek szinkronban az Alaptörvénnyel. Erős fogalmazással élve, alkotmányellenesek.)

Fodor László komoly problémának tekinti, hogy a fenntartható fejlődés előmozdítása nem szerepel a kötelező önkormányzati feladatok között, és ha a kérdés felmerül, akkor is inkább annak csak a környezeti összefüggéseit értik. A fenntarthatóság helyett élhető településről beszélnek.

Úgy gondolom, hogy nemcsak a szóhasználattal van baj, de a tartalmi különbséggel is. Itt újra megjelenik a Locel Agenda 21 hiánya, amely a kormányzati passzivitás miatt nem terjedt el a magyar önkormányzatoknál.

Magyarországban mindössze néhány pilot projekt készült el a 2000-es évek legelején.

Az LA-21 készítési és megvalósítási folyamata erősíthetné a helyi társadalom rezilienciáját is.

Fodor László kutatásai során a külső változók egész sorát tudta beazonosítani. Az egyik komoly problémának tartja a kormányzat környezeti elkötelezettségének gyökeres megváltozását.

A központi előírásokban biztosított védelmi szint, az állami intézményrendszer szervezeti keretei, a hatósági eljárásokban nyújtott garanciák egyaránt torzulnak.

Amint azt megállapítja „A gazdasági növekedés csaknem megkérdőjelezhetetlen dogmája a helyi önkormányzatok értékrendjére is kihat”. (F.L.)

Az önkormányzatok feladat és hatásköreinek csökkentése, a központosítás (államosítás) ... a környezetvédelem terén nem párosul azzal, hogy a kormányzat a környezetpolitikai szerepeit egyre komolyabban venné. Ehelyett sokszor inkább a gazdasági/befektetői érdekek kerülne előtérbe...”. (F.L.)

Áttekintve és értékelve Fodor Lászlónak az MTA doktora cím elnyerésére beadott anyagait, azokat alkalmasnak tartom arra, hogy Fodor László tovább lépjen az értékelési folyamatban. A téziseket és a művet elfogadom és **javalom annak nyilvános vitára bocsátását**. Sikeres védelem esetén, számára az MTA doktora cím odaítélését javaslom.

Mivel a beadott anyagokban a pályázó, sok szerző munkáját áttekintve és ismertetve vizsgálja a fenntarthatóság és a helyi fenntarthatóság kérdéskörét. Mindkettőnél van némi hiányérzetem, örülnék annak, ha a nyilvános vitán Fodor László az alábbi két kérdéskörben ismertetné tudományos álláspontját.

1. Milyen érdekeltségi, szabályozási, finanszírozási formák segítenék helyi szinten az erős fenntarthatóság érvényre jutását?
2. Miben látja annak okát, hogy a sikeres nemzetközi példák ellenére Magyarországon nem jellemző a Local Agenda 21 programrendszer kiépülése? Milyen eszközökkel lehetne segíteni széleskörű elterjedését?

Eger, 2021. március 22.



Szlávik János
MTA doktora