

**Szlávik János**

**A helyi-kisregionális szint szerepe a  
fenntarthatóságban**

**17. szám**

Budapest, 2002. december

ISBN 963 503 294 3

ISSN 1587-6586

A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem  
Környezettudományi Intézetének tanulmányai

*Sorozatszerkesztő:*

**Kerekes Sándor**  
és  
**Kiss Károly**

A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia  
*Magyarország az ezredfordulón c.*  
stratégiai kutatásainak keretében és  
a Környezetvédelmi Minisztérium  
anyagi támogatásával készült

Felelős kiadó: Kerekes Sándor igazgató  
Olvasószerkesztő: Pósvai Adrienne  
Műszaki szerkesztő: Mészöly László  
Fedélterv: Éles Andrea  
Készült az Aula Kiadó Kft. nyomdájában

Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem  
Környezettudományi Intézet  
Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék  
Cím: 1093 Budapest, Fővám tér 8.  
Postacím: 1828 Budapest 5. Pf. 489.  
Tel./fax: 217-95-88  
Internet: <http://korny10.bke.hu>

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>1. BEVEZETŐ.....</b>	<b>6</b>
<b>2. A FENNTARTHATÓSÁG LOKÁLIS PROGRAMJA (LOCAL AGENDA 21) LÉNYEGE, JELENTŐSÉGE .....</b>	<b>7</b>
2.1. A Local Agenda 21 dimenziói .....	9
<b>3. A FENNTARTHATÓSÁG LOKÁLIS PROGRAMJÁNAK (LA 21) SZERKEZETE .....</b>	<b>10</b>
3.1. A fenntarthatóság helyi elvei, partnerségi kapcsolatok.....	12
3.2. Közösségközpontú problémaelemzés .....	17
3.3. Közösségi prioritások kijelölése, célok kitűzése .....	22
3.4. Akciótervezés, programok kidolgozása .....	26
3.5. Megvalósítás és monitoring.....	27
3.6. Értékelés és visszacsatolás.....	28
<b>4. INDIKÁTOROK A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS LOKÁLIS PROGRAMJAIBAN.....</b>	<b>31</b>
<b>5. ÖSSZEGZÉS .....</b>	<b>47</b>
<b>IRODALOMJEGYZÉK.....</b>	<b>51</b>
<b>A szerző: .....</b>	<b>53</b>
<b>A Környezettudományi Intézet sorozatának kiadványai .....</b>	<b>54</b>

# 1. BEVEZETŐ

A fenntarthatóság elve gyakorlati megvalósításának több szintje és számos módszere van. Sok szó esik a globális feladatokról, a nagyregionális programokról (l. Európai Unió fenntarthatósági programjai), a nemzeti tervekről, de Magyarországon kevés figyelem fordul a helyi-kisregionális fenntarthatósági stratégiák felé.

A nemzetközi, így mindenekelőtt az EU gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a fenntarthatósági programokhoz kötődő számos kudarc és részleges siker között, a sikeres oldalon szép számmal találhatók lokális programok.

A város, a falu, a kisrégió szükségszerűen felértékelődik és a nemzetgazdasági, kormányzati szint szűrő, engedélyező szerepének gyengülése mellett a város, kisrégió közvetlenül kapcsolódik más régiókhoz és lép ki a nagyregionális, globális szintre. Ez a kapcsolatteremtés azonban csak akkor hozhat a fenntarthatóságot szolgáló stratégiai hasznot, ha van a településeknek helyi fenntarthatósági programja és képes megszervezni magát az önkormányzat, a civil társadalom és a gazdasági szféra ezen program megteremtésére és folyamatos megvalósítására.

A Local Agenda 21 fontos nemzetközi kezdeményezés, amely mint egy jól algoritmizált folyamat, a helyi sajátosságokra alkalmazva úgy szolgálhatja a lokális érdekek feltárását, programba foglalását és megvalósítását, hogy az kapcsolódni tud a nemzetközi szinthez is. A Local Agenda 21 mint rendszer és mint fenntarthatósági filozófia működőképes lehet Magyarországon is.

A továbbiakban a fenntarthatóság lokális programjával foglalkozom, vizsgálva a nemzetközi irodalmat, a működő programokat és megvalósításokat, felhasználva azokat a közel fél évtizedes hazai tapasztalatokat, amelyeket a téma elemzése és gyakorlati megvalósítása során szereztem.

## 2. A FENNTARTHATÓSÁG LOKÁLIS PROGRAMJA (LOCAL AGENDA 21) LÉNYEGE, JELENTŐSÉGE<sup>1</sup>

A Local Agenda 21 (LA21) alapvető célja: az önkormányzat aktív és cselekvő közreműködésével, a lakosság tevőleges támogatásával olyan program kidolgozása és megvalósítása, amely a fenntartható fejlődés elvére épül.

A fenntarthatóság helyi programját kell megteremteni, amelynek segítségével egy olyan település szerveződik, amelyet a lakosok otthonnak tekintenek, abban ők és gyermekeik, a város, a falu mai és leendő polgárai otthon vannak.

Ez a látszólag elvont célkitűzés konkrét lépéseken keresztül valósul meg. A Local Agenda 21, a riói alapidokumentumban megfogalmazott céloknak megfelelően, az ICLEI ajánlásaival összhangban – figyelembe véve ezen ajánlások alapján elkészített számos konkrét program által szerzett tapasztalatokat – jól algoritmizálható.

Hangsúlyozni kell, hogy az LA21 nem azonos a környezetvédelmi programmal, noha anélkül az LA21 nem teljes. A fenntarthatóság lokális, kisregionális programja **komplex program**, amely a természeti környezet fejlesztésével összhangban tervezi az épített környezet, infrastrukturális rendszer, energiaellátás, közlekedés, hulladékkezelés, agrárium stb. jövőorientált alakítását.

Fontos kérdés az adott település, kistérség sajátosságain alapuló stratégiai célok kiválasztása. Ebből a szempontból vizsgálva a „Local Agenda 21”:

- jól összpontosított politika, ami integrálja az egyes szektorok „környezet és fejlődés” típusú problémáit, tervezési céljait és értékeit, döntéshozását és végrehajtási mechanizmusát;
- elkötelezett a helyi problémák felismerése és megoldása mellett, mindezt szélesebb ökológiai-, regionális és megnyújtott időkeretben (legalább 3 generáció) végezve;

---

<sup>1</sup> A témáról további ismereteket l. Szlavik János „A fenntarthatóság szintjei és útjai” (A fenntartható fejlődés közgazdasági összefüggései), MTA doktori disszertáció 2002. Bp.

- a környezeti hatásokat tudatosan összefüggésbe hozza a mögöttes gazdasági és politikai érdekekkel (amelyek rendszerint politikai döntésekből, döntések hiányából és a piac működési elégtelenségéből fakadnak);
- a helyi jellegű kérdések, ügyek, döntések és intézkedések és a globális hatások között próbálja az összefüggéseket megtalálni, legyen az környezeti vagy globális szolidaritási/méltányossági vetület;
- a közösség közreműködését erőteljesen motiválja. A lakosokat és a fő érdekcsoportokat igyekszik bevonni a „környezet és fejlődés” típusú ügyek tervezési és megvalósítási folyamatába;
- konkrétan utal a Riói Csúcsra és az Agenda 21-re.

A helyi „környezet és fejlődés” kérdéskörrel foglalkozó tevékenységeket három szintbe lehet sorolni.

Az **első szinthez** tartoznak azok a kezdeményezések, amelyek elsősorban a természet megóvására és a környezet állapotának helyreállítására és javítására koncentrálnak. Ezek akár már a Brundtland- (Közös Jövönk) jelentés előtt is elindulhattak volna, mert a környezeti problémákat meglehetősen szűken, inkább technikai és „természettudományos” szempontból értelmezik. Az ilyen jellegű tevékenységeket egyszerűen „**környezetvédelmi kezdeményezéseknek**” nevezhetjük.

A **második szinthez** tartoznak azok a kezdeményezések, amelyek konkrétan utalnak a „fenntartható fejlődés” Brundtland-jelentésben szereplő értelmezésére, vagy olyan tág koncepciókat használnak, mint pl. „globális ökológia”, és tükrözik a Brundtland Bizottság elképzeléseit anélkül, hogy a jelentés explicit kategóriáit alkalmaznák. Ezeket a politikákat illetheti a „**kezdeményezés a fenntartható fejlődés jegyében**” név. Az ilyen jellegű kezdeményezések többnyire a Brundtland-jelentés megjelenését követő időszakban indultak (vagyis 1987-1992 táján).

Végül, a **harmadik szintre** azok a kezdeményezések tartoznak, amelyek konkrétan vonatkoznak a Riói Csúcsra és/vagy az **Agenda 21**-re. Csak az ilyen kezdeményezések tekinthetők „**Local Agenda 21**”-nek. Ezek tudatosan az Agenda 21 28. fejezetében megfogalmazott szándékokat kell hogy kövessék.



## 2.1. A Local Agenda 21 dimenziói

A megfelelési kritériumok mellett érdemes figyelmet szentelni a Local Agenda 21 folyamatának különböző dimenzióira, mert így válik világossá, hogy a feltételek a kezdeményezések mely vetületeiben kell hogy kielégítést nyerjenek, továbbá segíti a LA21 átfogó megközelítésének megértését.

A **dokumentum** az LA21 legnyilvánvalóbb dimenziója, mivel ez az elképzelés kézzel fogható, írott megnyilvánulása, egy stratégiai terv, ami a következő jellemzőkkel bír:

- Az Agenda 21 globális perspektíváját helyi szintre helyezi.
- A fenntarthatóság elérését tűzi ki célul, olyan struktúrák kialakításával, amelyek hosszú távon fenntarthatóak.
- A gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődést integrálja, szemlélete és céljai hosszú távúak, megvalósítás-orientált.

A második dimenzió az a **komplex tervezési folyamat**, ami a tervdokumentumot eredményezi. Fontos, hogy a folyamat megújuló legyen, vagyis a célja ne az írott terv létrehozása, hanem maga a folyamat: a közösség bevonásával történő tervezés. Ez a dimenzió a következő elemekkel bír:

- Érdekcsoportokat tömörítő testület felállítása, vagy egy Local Agenda 21 fórum létrehozása.
- Közösségi konzultáció.
- A közösség jövőképeinek kialakítása a fenntartható fejlődés jegyében.
- A közösség jövőbeli fejlődésével/fejlesztésével kapcsolatos, már létező tervek és stratégiák felülvizsgálata.
- Fenntarthatóságot jelző mutatók kidolgozása.
- A menedzsment és a környezet állapotának felülvizsgálata.
- Célok definiálása, prioritások kijelölése.
- Ellenőrző és beszámolási mechanizmusok.
- A helyi perspektíva összekapcsolása a globális dimenzióval.
- A Local Agenda 21 elfogadtatása a helyi képviselőtestülettel.

A harmadik és egyben utolsó dimenzió alatt azt a **politikai kultúrát** értjük, amiben a komplex tervezési folyamat szervesen képes létezni. Ennek legfontosabb jellemzőit a következőkben lehet összefoglalni:

- Párbeszéd a jövőképről, a fejlődés lehetséges irányairól, a közösség jövőjének értékeiről és alapvető döntéseiről a társadalom minden csoportjával.
- Fő jellemzője, hogy az általános megegyezés (konszenzus) elvén alapszik.

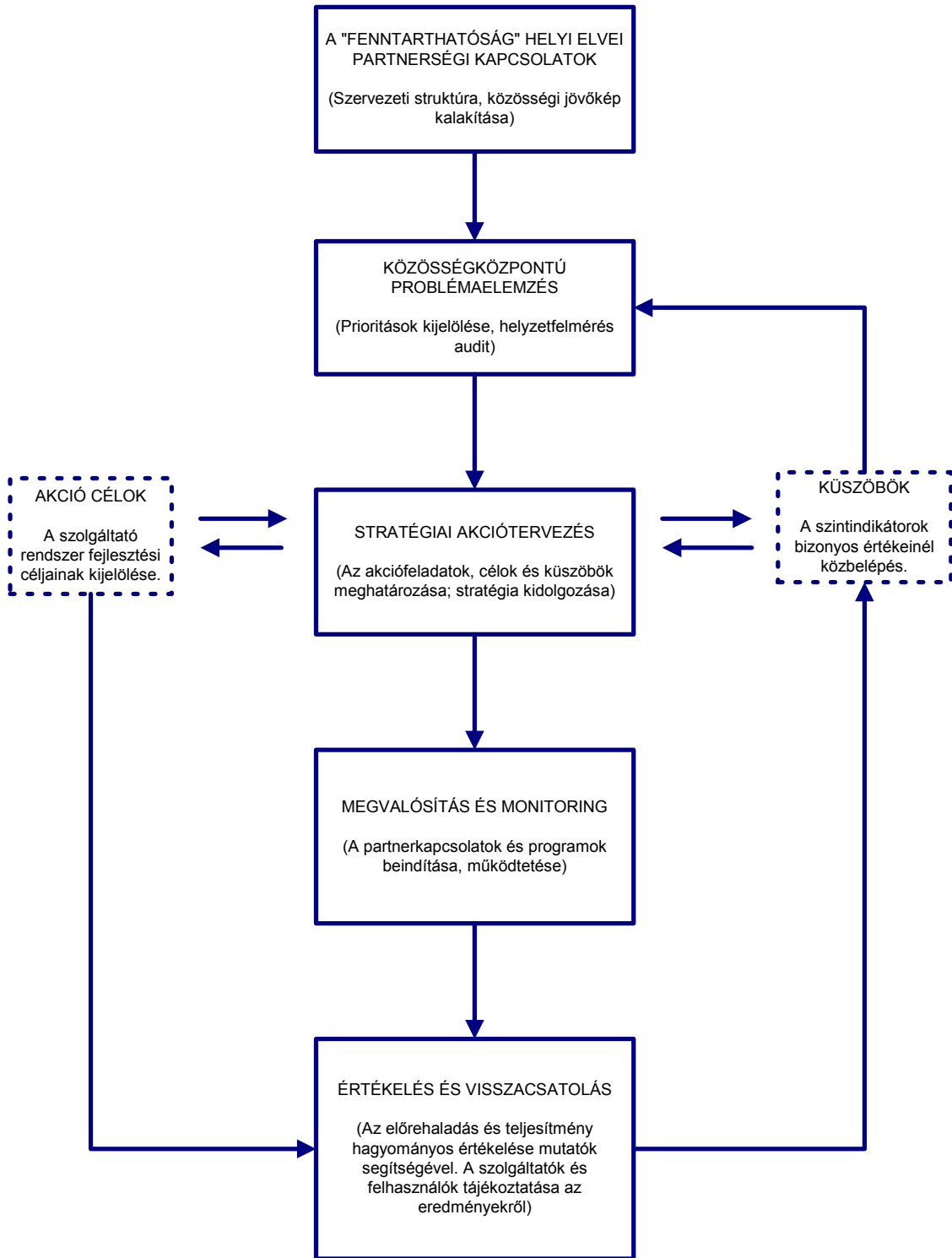
### **3. A FENNTARTHATÓSÁG LOKÁLIS PROGRAMJÁNAK (LA 21) SZERKEZETE**

A Local Agenda 21 megvalósításának nincs olyan szigorú, szabványban rögzített menete, mint pl. az ISO 14001 szabványcsomagnak, vagy az EMAS előírásnak, de létezik javasolt megvalósítási algoritmus, amelyik azonban a kiadott dokumentumokban a régiótól és a megvalósítás idejétől függően is különbözik.

A továbbiakban az ICLE dokumentumok és saját kutatási tapasztalatok alapján ajánlok egy lehetséges algoritmus-változatot. (1. sz. ábra)

Ezek után a Local Agenda 21. folyamatábrájának fázisai szerint tekintjük át az egyes feladatszinteket.

1. sz. ábra: Local Agenda 21 folyamatának szerkezeti vázlata



ICLEI: The Local Agenda 21 Planning Guide alapján

### 3.1. A fenntarthatóság helyi elvei, partnerségi kapcsolatok

A fenntartható fejlődés első nemzetközileg dokumentált kifejtése (Brundtland Bizottság: Közös Jövönk) és a Környezet és Fejlődés Világkonferencia (Rió) határozatainak széles körű ratifikálása óta a fenntarthatóság lokális programjainak alapfilozófiája adott, az nem más, mint a szigorúan értelmezett fenntartható fejlődés.

Ahhoz azonban, hogy egy közösség a fenntarthatóság helyi programjának kidolgozásához fogjon, valahol, valakinek azt kezdeményeznie kell. Akárhonnét származzon is az ötlet és az indíttatás, **a helyi önkormányzati testületet meg kell nyerni.** Így az első gyakorlati lépés a helyi önkormányzat, illetve kistérségi esetén önkormányzatok, esetleg önkormányzati társulás-szövetségek megvalósítási szándékának elnyerése.

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a fenntarthatóság lokális programja az LA 21 nem azonos egy elkötelezett környezetvédő közösség – zöld szervezet által létrehozott és alternatív módon működtetett ökofaluval. Nem azonos egy olyan településsel sem, amelyeknek van ugyan környezetvédelmi programja, és egyéb, a környezeti szempontokkal is számoló terve, szabályzata stb., de nincs a helyi társadalommal együtt kialakított és működtetett, fenntartható fejlődést szolgáló komplex rendszere. A Local Agenda 21 egyrészt kevesebb, mint egy ökofalu, de több, mint néhány programmal rendelkező önkormányzat.

Mondhatni ez ugyanúgy minimálprogramja a természet-társadalom-gazdaság együttélését biztosító fenntarthatósági elveknek és gyakorlatnak, mint a „fenntartható fejlődés” globális programja. Azt tűzi ki célul, hogy a jövő generációk számára legalább azokat a feltételeket megőrzi és biztosítja, mint ami a jelen generációk rendelkezésére áll. Ez ugyan kevés egy minőségileg új ember-természet viszony kialakításához, de nagyon sok feladattal járó program a további romlás elkerüléséhez.

A megvalósítása viszont helyi szinten talán jobban realitássá tehető, mint globális szinten. Helyi szinten ugyanis nagyobb és közvetlenebb a kötődés. A „jövő generáció” az én rokonságomat, ismerőseimet jelenti, a környezet pedig a szülőhelyet, a mindennapi lakóhelyet. Talán könnyebb ehhez cselekedetekkel is kötődni, mint a térben és emberi kapcsolatokban is távollévőkhöz.

Fontosnak tartom azonban hangsúlyozni, hogy a megvalósulás belső tényezői, a helyi kezdeményezések csak akkor lehetnek hosszú távon sikeresek, ha a külső feltételek azt segítik, legalábbis erősen nem gátolják.

Egy olyan politika, amely erős jövedelemkoncentrációt valósít meg és az önkormányzati szint erőforrás-ellátottsága bizonytalan és esetleges, elsorvaszthat bármely helyi fenntarthatósági kezdeményezést.

Magyarország esetében, figyelemmel az európai uniós csatlakozásra, az is kérdés, milyen mértékben szerveződnek és jelennek meg a régiók és azon belül a kistérségek, települések.

A fenntarthatóság helyi programjai segíthetik-e régiók megszerveződését, de kérdés, hogy lesz-e olyan mechanizmus, amely e programok kellő ütemben és mértékben történő létrejöttét segíti.

A kötődés és a cselekvő kötődés megerősítése, esetenként újraszervezése, illetve soha nem is lévő kapcsolatok megszervezése a működő partnerkapcsolatok kialakítását, a helyi társadalom megszervezését kell, hogy jelentse. Ebben a folyamatban kulcsszerep jut az önkormányzatoknak.

**Az önkormányzatok szerepét** a fenntarthatóság helyi programjainak kidolgozásában és megvalósításában a következők indokolják:

- A helyi közösségekhez közelebb vannak, könnyebben elérhetők, mint a központi kormányzat vagy a nemzetközi szervezetek, így érzékenyebbek a helyi problémákra (szubszidiaritás elve).
- Sok helyen bizonyos fokú szabadságot kapnak gazdasági jellegű döntések meghozatalához. Központi szinten évekbe is beletelhet, amíg döntenek a környezeti normákról vagy intézkedésekről. Egy város pl. saját maga bevezetheti a helyileg megfelelő környezeti normát, a hulladékfeldolgozásra egy új megoldást alkalmazhat vagy oktatási programokat indíthat. Nem kell a központi döntésekre várnia.
- Hivatalos és strukturált kapcsolatot teremtenek a helyi közösség és a központi kormányzat és/vagy más települések lakossága között. A legnehezebb feladat az, hogy a magasabb környezeti teljesítményt egy szervezet integráns részévé tegyék, ezért az ezen a téren elért sikerek továbbadása felbecsülhetetlen értékkel bír és ritkán követel nagy tőkebefektetést.

**Az önkormányzat fő jellemzői** közül kiemelendők az alábbi funkciók:

- **Információsztárszolgáltató.** Mindennapi életünk során folyamatosan hatalmas információ-tömeg áramlik komplex környezetünkkel kapcsolatban. Ebből a halmazból csak kevés

szervezet és egyén képes kiszűrni a számára fontos tényeket, ezért az önkormányzat mint „tolmács” felismeri, hogy az információ könnyű elérésének lehetővé tétele nagyban támogatja a helyi közösséget.

- **Kapcsolatszervező, hálózatműködtető.** Amennyiben a közösség teljes erőforrásbázisát mozgósítani akarjuk, akkor az üzleti szektor, az önkéntes szektor és az állami szektor erőit egyesíteni kell és ebben nagy szerepe van a helyi önkormányzatnak. Képesnek kell lennie, hogy az együttműködések és társulások különböző formáin keresztül bevonja az említett csoportokat a folyamatba, ezzel biztosítva a nagyobb fenntarthatóságot.
- **Lobbizó és az általános megegyezést segítő fél.** Az önkormányzatnak szócsőként is működni kell, ami eljuttatja a közösség reményeit és törekvéseit nemzeti és nemzetközi szintre. Nemzetközi szervezeteken keresztül pedig kapcsolatot teremthetnek az ENSZ kezdeményezéssel. Az önkormányzatok az adminisztráció azon szintjén helyezkednek el, ahol a dolgok valójában megtörténnék. A nemzetközi egyezmények és a központi politika jelentősége széles körű egyetértést elősegítő hatásukban rejlik, de ezek végül mindig helyi szintről induló folyamatokhoz vezetnek. Bár az önkormányzatok szerkezete és hatásköre eltérő, a helyi közösség erőforrásainak elosztására nagyjából hasonló, már létező mechanizmusokon keresztül képesek hatni.
- **Kiterjedt szolgáltató-rendszer működtetője.** Az önkormányzatok jelentős befolyással rendelkeznek a helyi infrastruktúra (tömegközlekedés, csatornarendszer, vízszolgáltatás stb.) felett.
- **Az erőforrások egyik legnagyobb felhasználója.** A legtöbb közösségben az önkormányzat messze a legnagyobb munkáltató és erőforrásfelhasználó. Éppen ezért a hatékonyság növelését, a hulladék mennyiségének csökkentését célzó intézkedések és egyéb, a fenntarthatóság szem előtt tartó belső akciói direkt módon is nagy hatással vannak.
- **A piacot befolyásoló erő.** Mint az áruk és szolgáltatások egyik legnagyobb szervezeti fogyasztója a településen, az önkormányzat jelentős befolyást gyakorolhat beszállítóira. A beszállítói lánc tagjainak szigorú követelményeket szabó „tisztá” beszerzési eljárások pozitív hatásai jóval a közösség keretein túl is érezhetők lehetnek.
- **Példakép más szervezetek számára.** A környezetmenedzsment javuló gyakorlatával kapcsolatban szükség van a megfelelően tanulmányozott és jól dokumentált példákra. Az

önkormányzat saját tapasztalatainak továbbadása ösztönzőleg hathat mások számára. Lehet, hogy a tapasztalatok egy része kifejezetten technikai jellegű, pl. egy új technológia energiahatékonyságának piaci tesztelése, más esetben módszertani, pl. egy hosszú távú környezeti költségeket is kezelő számviteli rendszer bevezetése.

Az önkormányzat választott képviselői és az önkormányzati bürokrácia érintett tagjainak megnyerése (amely testületi elkötelezettséget jelent) feltételezi a munkatársak széles körű tájékoztatását magáról a célkitűzésekről, az alapfilozófiáról, illetve a munkatársak képzését a tudatosság növelése érdekében.

Amennyiben az önkormányzatnál vannak előzményei, „hagyományai” a környezetorientált gondolkodásnak, működik valamilyen környezetmenedzsment rendszer (pl. ISO 14001) és készítettek környezeti költségvetést, akkor könnyebb a Local Agenda 21 indítása is.

Fontosnak tartom újra kiemelni, hogy a sikeres Local Agenda 21 nem csupán dokumentációk, tervek sorozata, hanem egy olyan partneri, közösségi együttműködő rendszer, amely a célokat kijelöli, a programokat kialakítja és önfenntartó módon azt hosszú távon működteti a rendszert folyamatosan javítva.

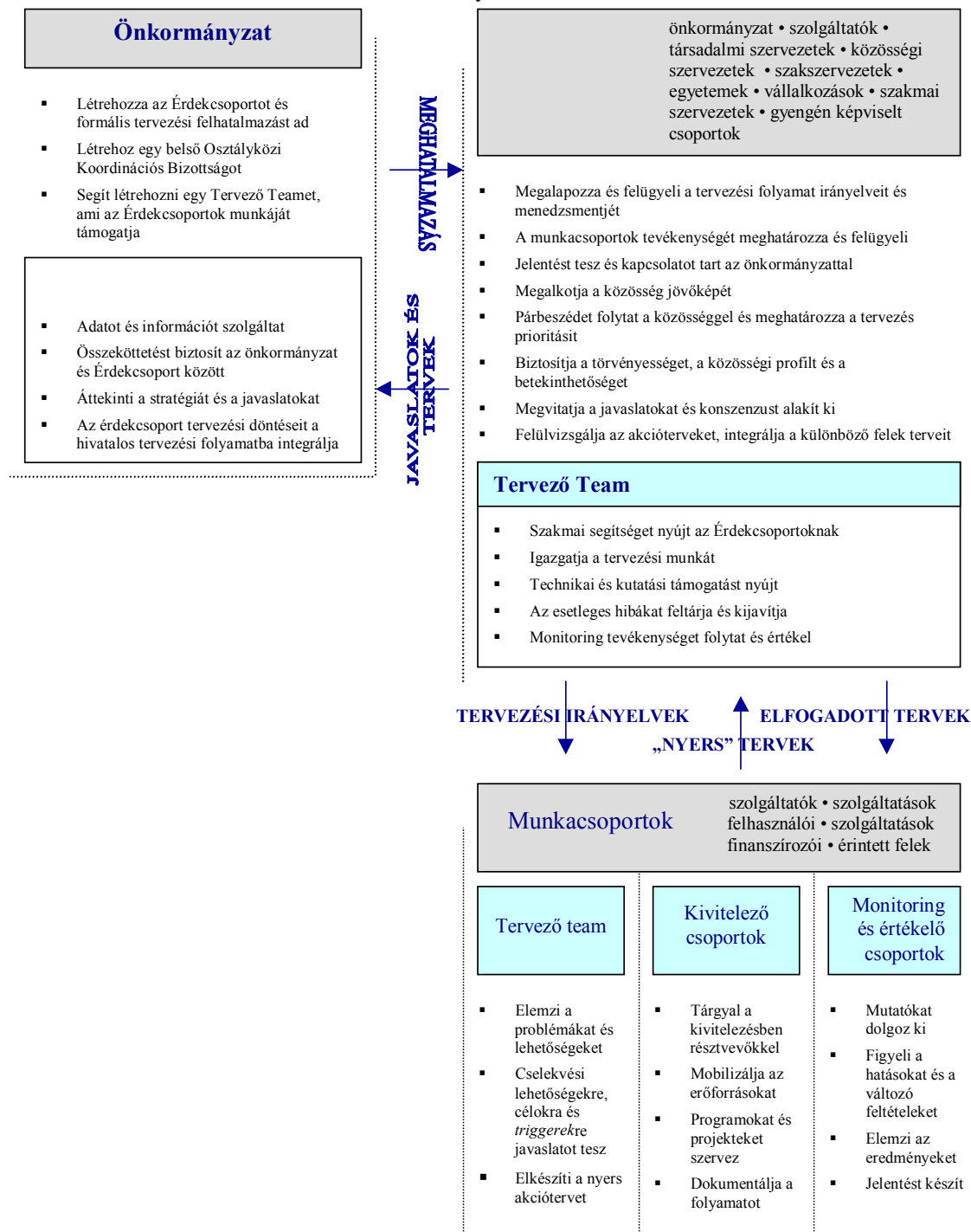
A fentiekből adódóan a további siker szempontjából nagyon fontos a partnerek kiválasztása és a működő szervezetek létrehozása.

A következő, 2. sz. ábra a **partnerek kiválasztása** és a partnerségi kapcsolatok egy lehetséges modelljét mutatja be az ICLEI ajánlások alapján.

A potenciális partnerek kiválasztása a fenntartható fejlődés fő alkotó eleme mentén (közösségi fejlődés; gazdasági fejlődés, ökológiai fejlődés) történik. A potenciális partnerek az egyes helyi közösségekben számos tényezőtől függően (gazdasági – társadalmi fejlettségi szint, hagyományok, etnikai, vallási összetétel stb.) eltérően alakulnak.

A fő érdekcsoportok: önkormányzat; szolgáltató; társadalmi szervezetek; közösségi szervezetek; iskolák; vállalkozások; szakmai szervezetek; kisebbségek.

**2. sz. ábra: A partnerségi kapcsolatok egy általános modellje. A fenntartható fejlődés tervezési folyamata**



*ICLEI ajánlás alapján*

A fenti érdekcsoportok legtöbb közösségben jelen vannak és nélkülük megvalósítható „fenntartható fejlődés” programot nemigen lehet megvalósítani.



Amint azt a partnerségi kapcsolatok egy általános modellje is tükrözi, az önkormányzati oldalon önálló és meghatározó szerepe van. A másik oldalon azonban ott vannak az érdekcsoportok, amelyekben az önkormányzat mint sajátos érdekhordozó van jelen.

### **3.2. Közösségközpontú problémaelemzés**

Miután a fenntarthatóság helyi elvei tisztázódtak és a Local Agenda 21 partneri kapcsolat-rendszere összeszerveződött, el kell kezdeni a munkát.

Az első lépés a **problémák feltárása**.

E feladathoz jutva, felvetődhet a kérdés, hogy miért nem a problémafeltárás az LA 21 első lépése.

A válasz erre a felvetésre az, hogy a sok probléma között is rangsorolni kell, ezért az a fő elvek tisztázása és a partnerkapcsolatok létrejötte után, a partnerek aktív közreműködésével lehet igazán sikeres. E feltárt és elemzett problémákra kidolgozott programok is sokkal mozgósítóbbak, ha azok a partnerek által kiválasztott és elemzett problémák megoldására irányulnak.

Ebben a szakaszban együtt folyik a szubjektív és az objektív elemzés.

**A szubjektív helyzetelemzés és problémafeltárás** azt jelenti, hogy megpróbáljuk feltárni, hogy a helyi közösség hogyan vélekedik a helyi állapotokról és legfőbb problémákról.

Ebben az esetben jó szolgálatot tesz a **célirányosan összeállított kérdőív** (l. melléklet), illetve részben ezekre épülnek **a mélyinterjúk**, továbbá **a helyi fórumok**.

A mellékletben olyan kérdőív szerepel, amelyet egy, a Karcag, Kunmadaras, Egyek térségben folyó kutatás során készítettünk és használtunk. A kérdőív a gyakorlatban bevált és hasznos információkat adott a további munkához.

Ezek segítségével célszerű elkészíteni egy **előzetes SWOT elemzést**, amely a továbbiakban módosulhat.

#### **SWOT elemzés a LA 21 szolgálatában**

A stratégiai kérdésekkel kapcsolatos döntéseket segítő elemzés mozaikszóként honosodott meg a társadalomtudományi gyakorlatban: a **Strengths (erősségek)**, **Weaknesses (gyengeségek)**, **Opportunities (lehetőségek)**, **Threats (veszélyek)** szavak rövidítéséből alakult ki és vált elfogadottá a nemzetközi használat során.

A négy szempont – ami alapján az elemzést készíthetjük – két csoportba sorolható. Az egyik, az úgynevezett belső tényezők csoportja. Ennek keretében nagyjából az erősségeket, gyengeségeket vizsgáljuk. Azért nevezik belső tényezőknek az ide tartozó jellemzőket, mert azok alakulására a vizsgált egység (vállalat, település) saját intézkedéseivel hatással lehet, így a későbbiekben befolyásolni tudja az elemzés idején rögzített állapotot.

Például ha egy LA 21 program egészségügyi fejezetének SWOT elemzésekor a gyengeségek rovatban megjelenik a lakosság általános mozgáshiánya és az ehhez köthető betegségek nagy aránya, akkor az egy prevenciós mozgásprogram beindításával, tehát települési szintű intézkedéssel javítható és a kifogásolt állapot a következő SWOT elemzésnél már nem jelenik meg a gyengeségek listáján.

A belső tényezők szisztematikus számbavételének elsősorban a gyengeségek oldaláról van jelentősége. Ezek listázása egyrészt megmutatja, hogy a LA 21 program működtetése során melyek azok a feladatok, amiknél a település befolyással lehet a rossz állapot javítására, másrészt a lista együttes vizsgálata segít a prioritások kiválasztásában, a javítást szolgáló intézkedések időbeni és megvalósíthatóság szerinti rangsorolásában.

A SWOT négy szempontjának másik csoportja a lehetőségek és a veszélyek. Ezek nagyjából az úgynevezett külső tényezőkhez tartoznak. Ez azt jelenti, hogy az itt megjelenő hatásokra, jelenségekre a település önmagában viszonylag kis befolyással rendelkezik. A kérdés ez esetben az, hogy a külső hatásként jelentkező lehetőségeket hogyan lehet a saját adottságok ismeretében kihasználni, illetve a szintén külső tényezőként megjelenő veszélyek negatív hatásait hogyan lehet mérsékelni vagy azokhoz alkalmazkodni.

A külső hatások listázásával segítséget kapunk olyan hosszú távú kérdések megválaszolásához, amikhez a belső döntésekkel már most alkalmazkodni kell. Például egy tartósnak ígérkező árvízi fenyegetettség – mint külső hatás – felveti azt a kérdést, hogy a romló mezőgazdasági termelési lehetőségek, a lakhatás bizonytalansága milyen mértékben rontja a település népességmegtartó képességét, a település tud-e valamilyen választ adni az adott külső fenyegetettségre.

Az így kialakított változatok adják a LA 21 stratégiaalkotás kiinduló alapját, ezért kapcsolódik bele a SWOT elemzés hatóköre a stratégiaalkotásba.

A SWOT tábla azonban nem minden állapotot és jellemzőt tartalmaz, hanem csak a készítésekor fontosakat és karakteresen jellemzőket. A helyzetfelmérés elemzései kiegészülnek

számszerűsített mutatószámokkal, indikátorokkal, amelyeket az értékelés során is használni lehet.

A tömör és egyértelműen megfogalmazott jellemzők akkor kerülnek be a SW táblába, ha:

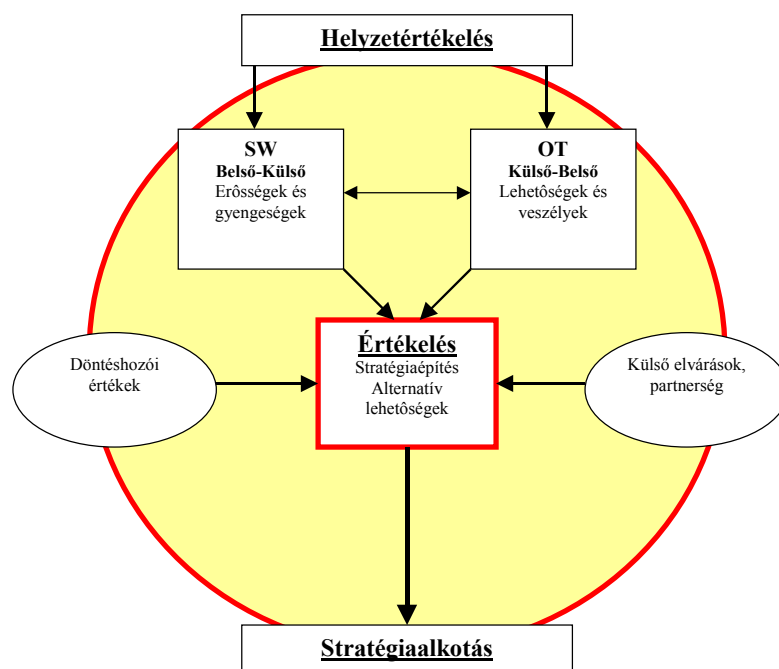
- meghatározó és domináns az adott egység szempontjából vagy
- karakteresen eltérő a máshol megszokottól, vagy
- a változás iránya és erőssége azt indokolttá teszi.

Segít a SWOT elemzés során, ha különféle nemzeti és nemzetközi összehasonlításokat is végzünk. A vetítési alap kiválasztása természetesen feltételez egy prekonceptiót, egy tudatos előminősítést.

A SWOT táblában megjelenő erősségekben és gyengeségekben az a közös, hogy a lehetőségekkel és veszélyekkel való összevetés után mindegyikkel valamit kezdeni kell. A kedvező adottságokat ki kell használni, de a gyengeségek is olyan problémát jelentenek, melyeket kezelni kell, főleg ha azokat külső körülmények is indokolják.

A belső erősségek és gyengeségek meghatározásánál sokkal nehezebb feladat a külső lehetőségek meghatározása. Annál is inkább, mert ezekkel a helyzetfelmérés is kevésbé foglalkozik. Az SW (erősségek, gyengeségek) lista nagyban megkönnyíti az OT (lehetőségek, veszélyek) lista elkészítését, mivel a külső körülményekkel az erősségek és gyengeségek tükrében kell foglalkozni.

3. sz. ábra: A SWOT értékelő sémája



Az **objektív elemzés** azt jelenti, hogy tudományos eszközökkel, adatok szakértői elemzésével történik a helyzetértékelés, illetve problémafeltárás. A Local Agenda 21 készítés folyamatában jól szolgálja az objektív elemzést, és hasznos segítője a stratégiaalkotásnak.

Jelentősen segíti a további munkát a **környezeti szempontú térinformatikai rendszer (GIS)** kidolgozása.

Amint azt az LA 21 kapcsán folytatott hazai munkáink is bizonyították, a térinformatika eszközeivel alkotott térkép- és adatkombinációk magas információtartalmuk és főleg számítógépes megjelenítés esetén vizuális jellegük miatt nemcsak az információszolgáltatást, de a meggyőzést is jól szolgálják.

A fenntarthatóság lokális program kidolgozásához társult partnerek között ugyanis sokan vannak olyanok, akik sokkal jobban megértenek egy-egy problémát, feladatot, megvalósuló előnyt, ha azok nemcsak szövegek, számsorok formájában, hanem alakítható, színes térképeken, légi fotókon jelennek meg előttük.

### **A környezeti térinformatikai rendszer a LA 21 folyamatában**

A térinformatikai rendszerek alapvető célja (főleg nagyobb településeken) átfogó vagy tematikus (csökkentett tartalmú) adatbázisok létrehozása amiatt, hogy a felmerülő kérdések megoldásához alapadatokat szolgáltatassanak. Ez a rendelkezésre álló adatok olyan egységes rendszerben való kezelését jelenti, amelyek alkalmasak a lekérdezésre, újabb részanyagok összeállítására, térképek különböző méretarányban és tematikában való elkészítésére. És ami nem elhanyagolható, az adatok javítása, felújítása könnyen megoldható. Természetesen, mivel nincs mindenre jó adatbázis, ezért már ebben az esetben is mérlegelni kell az adatgyűjtés sűrűségét, az alkalmazott alaptérkép típusát, a feldolgozott objektumtípusokat.

A térinformatika másik, talán a kisebb települések esetében is perspektivikus alkalmazása az új típusú információk kutatásának területe. Ez esetben valamilyen konkrét célból (pl. környezetvizsgálat, településfejlődés, szociológia) kell nagyon sok kiinduló adatból következtetéseket levonni, ráadásul a legkülönbözőbb típusú, méretarányú forrásokból. Ehhez járul még az általában szükséges terepi adatgyűjtés anyaga. Itt elengedhetetlen a térinformatikai rendszer-felépítés, mivel a szerteágazó adatforrásokat csak így lehet egységesen vizsgálni, feldolgozni. Gyakorlatilag az eredményeket mindig az egységes elemzés, vagy többször az egységes szemlélés hozza magával.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a térinformatikai rendszerek alkalmazásának széles körű lehetőségei vannak. Legfontosabb kritérium a használatukkal kapcsolatban, hogy csak konkrét igények felmerülése esetén célszerű kiépíteni őket. Ez azt jelenti, hogy meg kell fogalmazni a célt, a megoldandó feladatot, és azt is, hogy milyen kérdéseket akarunk a rendszernek feltenni, hogy akarjuk felhasználni.

Az önkormányzatok számára kiépített térinformatikai adatbázisok túlnyomó része az úgynevezett nyilvántartási rendszerek csoportjába tartozik. Ennek oka az, hogy a települések irányítása, a különféle igazgatási feladatok sokféle, esetenként a földhivatali munkát is érintő tevékenységet igényel. Ennek egyik feltétele pedig a településre vonatkozó információk naprakész ismerete. Emiatt válik kézenfekvő igénnyé egy olyan egységes adatbázis kialakítása, ahol ezek az információk megtalálhatók, lekérdezhetők, elemezhetők. Ehhez járul még a prezentáció (térképezés) sokrétűsége.

A környezeti térinformatikai rendszerek megvalósítása természetesen erősen feladat-orientált a teljesen eltérő kérdések, problémák és jellemzők miatt. Ezek alapján a következő fő rendszertípusokat különböztetjük meg:

- országos környezetállapot-adatbázisok;
- regionális, önkormányzati környezetvédelmi adatbázisok;
- környezet- és településmenedzsment adatbázisok;
- régészeti információs rendszerek;
- változásvizsgálati, rekonstrukciós adatbázisok.

Az önkormányzatok, különböző vállalkozások sajátos problémáinak megoldására szolgálnak azok a térinformatikai rendszerek, amelyeket a legkülönbözőbb okokból, általában valamilyen probléma eldöntésére, annak támogatására építettek fel. Ebben az esetben igazából nem maga a térinformatika a döntő (noha a prezentációban nagy szerepe van), hanem az a tény, hogy egy ilyen adatbázisba bele lehet tölteni az összes korábbi vizsgálati eredményt, helyi megfigyeléseket stb. Ezeknek az adatoknak az újabb, összetettebb feldolgozása azután jó lehetőséget ad újszerű eredmények kimunkálására.

Jól alkalmazható (és munkáink során hasznosan alkalmaztuk) a térinformatika rendszerét a kérdőívekre adott válaszok térképre vitelében. A válaszadóktól kértük, hogy a településen belül válaszoljon szűkebb lakókörnyezetét érintő kérdésekre, és jelölje meg azt az utcát, teret,

ahol lakik. Ily módon az egy-egy település egészére jellemző statisztikai átlagon belül helyileg is megjeleníthetők voltak az esetleges „forró pontok”.

A Local Agenda 21 e szakaszában kezdődik el az ökoindikátor kiválasztása és kialakítása. (Az indikátorokról lásd később.)

### **3.3. Közösségi prioritások kijelölése, célok kitűzése**

A programok kidolgozását megelőzi a célok kitűzése. A célkitűzések **konkrét célok megfogalmazásai**, melyek irányába a közösség törekszik. Lehetnek tudományos, társadalmiak, kulturálisak, környezetiak, gazdaságiak, rövid és hosszú távúak.

**Fontos, hogy mérhetőek legyenek** és az elfogadott mutatókhoz kapcsolódjanak. Az első fázisban elfogadott filozófiát ebben a szakaszban kell konkretizálni. Lényeges kérdés a problémák és célok **fontossági sorrendbe** állítása.

Az összegyűjtött információkból egyértelművé válhat, hogy bizonyos problémák kiemelt fontosságúak: pl. erőteljes hatásuk vagy az azonnali cselekvés igénye miatt, hogy az irreverzibilis károsodást elkerüljük.

**A problémák sorrendbe állíthatók** pl. aszerint, hogy:

- a szennyezési szintek mennyivel lépik túl az elfogadott szabványt – ebbe nem tartozik bele minden megnevezett probléma, ott, ahol szabványok nem léteznek;
- mekkora a környezeti kár helyreállításának költsége – hacsak nem használnak valamilyen más elszámolást, mely nem diszkontálja a költségeket a jövőbe, ez bátorítást jelentene arra, hogy a problémákat a jövő generációira hárítsák;
- mekkorák az egészségügy költségei – szélsőséges esetben ez az olyan problémákat, melyek kisebb, de hosszú távú hatással bírnak, magasabbra sorolja, mint azokat, melyek azonnali halált okoznak.

Egy másik átfogó módszer az **összehasonlító kockázatelemzés**, ahol a kockázatokat aszerint csoportosítják, hogy az egészséget, az ökológiai rendszereket és az életminőséget mennyire befolyásolják. Ezután egy átfogó folyamattal a problémákat állítjuk sorrendbe, beleértve a szempontok kiválasztását és a kockázat szintjeinek egyezését is.

Az utóbbi időben a fejlett ipari országokban (pl. az USA-ban a Superfund programból nyert tapasztalatok alapján) többnyire a talajt, talajvizet érintő örökölt szennyezések esetében a

kockázatok felmérése, illetve a megoldások keresése a „fitness for use” irányába mozdult el. Ez a fogalom megközelítőleg azt takarja, hogy „területhasználat szerint elfogadható”. Az adott funkcióhoz, figyelembe véve a fenntarthatósági szempontokat is, „éppen megfelelő”. E környezetikockázat-kezelési koncepció megpróbálja alkalmazni az „externáliák gazdaságilag optimális szintje” elvét és teret enged a természet öntisztuló képességeinek mint gazdaságilag „ajándék” hatásnak.

Ez a típusú környezetikockázat-kezelési módszer az utóbbi években Magyarországon is kezd elterjedni.

Miután e kockázatok értékelését is elvégezve ismerjük a problémák fontossági sorrendjét, ki lehet jelölni a legfontosabb célkitűzéseket.

A célok kitűzése sokrétű feladat, hiszen e céloknak:

- elérhetőknak,
- konkrétaknak és mérhetőknak,
- a megvalósulás idejét tartalmazóknak és
- a lakosok által támogatottaknak kell lenniük.

Nagyon fontos közbenső célokat kitűzni, amelyeket a sémában feltüntetett „jelzőszámok, szintindikátorok” mutatnak.

A célokat a helyi választott testületnek kell elfogadnia, hiszen a célok között jellegüket tekintve politikaiak is lehetnek.

Jellemzőként és illusztrálásként részletesen ismertetjük **az általunk vizsgált két terület** lényegi sajátosságain alapuló fő célmeghatározásait. (Kőszeg, illetve Karcag-Kunmadaras-Egyek.)

**Kőszeg** földrajzi helyzetéből adódóan 1950 és 1990 között a gazdasági fejlődésben visszamaradt. Ennek a gazdasági hátránynak azonban vannak környezeti előnyei. A hátrányok felszámolására és a környezeti előnyök megőrzésére szolgálhat a jól koordinált fenntarthatósági terv, illetve annak megvalósítása. (LA 21)

Kőszeg természeti és kulturális kincsekben igen gazdag, a városi környezet tiszta, s mindez jó alapot szolgáltat a fenntartható fejlődés elvének érvényesítéséhez. Ha ezeket az erőforrásokat oly módon hasznosítják a gazdaság fejlesztésére, hogy egyben az erőforrások értékeit megőrzik, akkor a fenntartható fejlődés és a gazdasági fejlődés egyaránt jellemezni fogja a várost.

A Riói megállapodásból adódó nemzetközi együttműködési kritériumot Kőszeg esetében — a Local Agenda 21 megvalósítása során — a szomszédos osztrák önkormányzatokkal közösen célszerű teljesíteni. Ez az együttműködés nagymértékben növeli az egyes önkormányzatok (magyar és osztrák) fenntarthatósági programjainak hatékonyságát.

A Local Agenda 21 jellegzetessége, hogy az egyes önkormányzatok adottságaihoz, gazdasági és környezeti erőforrásaihoz, valamint célkitűzéseikhez igazodva lehet megvalósítani. Kőszeg esetében a legsürgetőbb feladat egy stratégiai terv elkészítése, amelynek az alábbi kérdésköröket kell magában foglalnia.

- Az önkormányzat környezeti teljesítőképességének fokozása.
- Az önkormányzati működés és határozatok összhangba hozása a fenntartható fejlődés elvével.
- A kőszegi lakosság környezettudatosságának növelése, az iskolai környezetvédelmi oktatás bevezetése.
- A nyilvánosság biztosítása a folyamat során, egyeztetések, együttműködés.
- Partnerségi kapcsolatok kialakítása.
- A folyamat eredményeinek figyelemmel kísérése, monitoringja és nyilvánosságra hozatala.

Kőszeg esetében négy **kiemelten kezelendő** kérdéskört találunk.

- Az egyedülálló építészeti és történelmi értékeket hordozó épített környezet megőrzése, fejlesztése.
- A városkörnyék természeti értékeinek olyan formában történő védelme, amely ugyanakkor hatékonyan szolgálja a helyi, illetve az odalátogató minőségi turizmust rekreációs igényeinek kielégítésében.
- A gazdálkodás, az infrastruktúra fejlesztése, amely a helyi lakosságnak oly módon teremt munka, megélhetési lehetőségeket, hogy tiszteletben tartja az előző két cél primátusát.
- Kőszeg határ közeli volta miatt a fejlesztési programjaiban számol az osztrák szomszédosság adottságaival. (Egy EU ország kis régiójánál elkezd kiépíteni a kis regionális előintegrációt.)



## **Karcag, Kunmadaras, Egyek**

A három település Magyarország legnagyobb kiterjedésű földrajzi tájegységén, az Alföldön helyezkedik el. A belső különbségek alapján ezt a nagy egységet kisebb kiterjedésű altájakra lehet bontani. Közös vonása a három településnek, hogy mindegyikük külterületének jelentős része fekszik a Hortobágyi Nemzeti Park területén, ma már a Világörökség keretén belül. Egyek a Tisza mentén fekszik, Karcag és Kunmadaras a kunsági Hortobágy kistérséghez tartoznak. A folyamszabályozások előtt a terület a Tisza árterülete volt.

A vizsgált három település gondjai, természeti adottságai közel azonosak, függetlenül a közigazgatás által kijelölt elválasztó megyehatároktól. A közös tőről fakadó hátrányos helyzetből való kitörésen a települések a Local Agenda 21 keretében közösen kezdtek el gondolkodni és folyamatában közösen óhajtanak munkálkodni is.

A fejlettebb piacgazdaságok tapasztalataiból tanulva három fontos szempont határozza meg a komplex fejlesztési törekvéseket:

- Egy válságban lévő térség szociális, humán, környezeti, gazdasági fejlesztése nem egyszeri akció, hanem 10-15 éves folyamat. E folyamat a térség szereplőinek folyamatos együttműködésével kialakított LA 21 stratégia és feltételrendszer szerint lehet sikeres.
- Bár az elmaradt, válságba került önkormányzatok helyzetének javításában fontos szerepe van a központi államigazgatásnak és forrásoknak, a helyi szándék, akarat, konkrét tervek, akciók nélkül e források és támogatások vagy nem jutnak el a térségbe, vagy nem érik el a céljukat (pl. nem az önkormányzat tényleges adottságaira épített projekteket támogatják).
- A harmadik figyelemre méltó tapasztalat az, hogy a gazdaság és térségfejlesztés nem csak a szakma ügye és nem csak a területet érintő gazdasági kérdés. A komplex fejlesztés együtt kezeli a társadalmi problémákat, a környezetvédelmet és a környezetterhelés kérdéseit, a rövid távú válságkezelést és a hosszabb távú stratégiai gondolkodást a Riói Agenda 21 elvei alapján.

A komplex fejlesztés, gazdasági válságkezelés egyik meghatározó eleme a fenntartható fejlődés, a térségen belüli piaci kapcsolatok kiépítése, a piaci és nem piaci szereplők közötti kapcsolat fejlesztése. Természetesen a társadalmi helyzet javítása nem szakadhat el a települések természeti-gazdaságföldrajzi adottságaitól, illetve korlátaitól.

### 3.4. Akciótervezés, programok kidolgozása

A Local Agenda 21 következő fázisa, az akciótervezés.

Az akcióterv készítése és megvalósítása a fenntartható fejlődés tervezési folyamatának központi eleme. Minden azt megelőző tevékenység – a partnerségi kapcsolatok kialakítása, a jövőkép megalkotása, a problémaelemzés – a hatékony akcióterv megalkotását készíti elő. Ezeket a terveket gyakran szokás „stratégiaiainak” nevezni, mert rendszerszemléletben közelítik meg a problémákat és perspektívájuk hosszú távú. A helyi erőforrásokat mobilizálják és szinergiát teremtenek az érintettekkel, azokkal egy közös cél érdekében történő bevonásával. A stratégiai célok elérésének érdekében **az akcióterv kapcsolódik a már létező hivatalos tervezési tevékenységhez** (mint pl. a területfejlesztési tervek, beruházási tervek, költségvetés). Végül, a stratégiai akcióterv konkrét célokat tűz ki mind rövid, mind hosszú távra, és meghatározza a célok elérésének lehetséges módjait és azok értékelési mechanizmusát.

Fontos kritérium, hogy a létrehozott akcióterv az érdekelték közötti konszenzust tükrözze. Ha az érdekelték egy jelentős csoportja nem érzi magáénak a kész akciótervet, nem fognak részt venni a megvalósításában, sőt esetleg alá is ássák a kivitelezési folyamatot.

A stratégiai akcióterv keretdokumentum jellegű, vagyis az aláírók saját megvalósítási terveik kidolgozásához fogják felhasználni. Éppen ezért tartalmaznia kell a következő sarkalatos pontokat:

- az érdekelték által kialakított közösségi jövőkép, a kurrens problémák és megoldási lehetőségek;
- az egyes problémákhoz kapcsolódó stratégiai célok a jövőkép keretein belül;
- konkrét akciócélok a stratégiai célokból levezetve;
- az akció- és stratégiai célokhoz kötődő megvalósítási stratégiák és programok;
- a megvalósításhoz létrehozandó partnerségi kapcsolatok leírása, a létező tervezési folyamathoz való kapcsolódási módjai;
- az előrehaladás rendszeres értékelésének leírása, „küszöbértékek” meghatározása, amiknél újra beindul a tervezési folyamat.

A „küszöbértékekhez” kapcsolódik az indikátorok „szintindikátor” csoportja, amelyek a főbb területek programjainak időszakos előrehaladását mérik. Amennyiben az adott feladat teljesítése az adott időütemezéshez képest nagyon lemarad, vagy esetleg túlságosan előrehalad, az egész stratégiát át kell vizsgálni, mert egy-egy program nem ütemes teljesítése miatt a konzisztencia veszélybe kerülhet.

Ezért a szintindikátorok megbízható és gyakorlatias határozása igen fontos. Az ilyen típusú mutatókat nevezték a költségvetés tervezése kapcsán a 70-es években „csengőszámoknak”. Ha komolyabb rendellenesség van, a csengőszámok bekapcsolnak, és jelez a cselekvésre ösztönző szignál.

Az akcióterv elkészülte és elfogadása után fel lehet kérni a feleket a megvalósítási megállapodások megkötésére, amiket a dokumentum mellékleteiként csatolni lehet. Az első fél, aki körvonalazza megvalósítási terveit és programjait, általában az önkormányzat lesz.

A megvalósítási megállapodások a következőket tartalmazzák:

- a kormányzat, szolgáltatók, magáncégek, társadalmi szervezetek stb. konkrét feladatvállalásai (pl. programok),
- az érdekeltel közötti közös munkáról szóló megállapodásoké,
- a fenntartható közösség céljainak elérése jegyében, az egyének, háztartások, lakóközözetek, iskolák, magán vállalkozások stb. saját teljesítményük javítására tett vállalások.

### **3.5. Megvalósítás és monitoring**

Még egy tökéletesre sikerült akcióterv sem garantálja, hogy a problémák valóban megoldódnak. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a LA 21 tervezési folyamatának beindításakor az egyik legnehezebben legyőzhető akadály a lakosság szkepticizmusa az újabb és újabb tervekkel szemben. A tervek megvalósítását hátráltató másik gyakori tényező az önkormányzati intézmények és dolgozók együttműködésének és akaratának hiánya, de rontja a teljesítményt az is, ha a végtermékre csak mint egy tervre tekintenek, miközben az széles körű intézményi reformmal és cselekvéssel kell hogy együtt járjon.

A stratégiai akcióterv sikeres megvalósításának egyik előfeltétele a tervezési szakaszban létrehozott szervezeti struktúra átültetése a megvalósítási szakaszba úgy, hogy a résztvevőknek itt is legyenek meghatározott feladatai. Másodszor, a megalkotott tervet az önkormányzatnak saját gyakorlatába is be kell integrálnia. Az önkormányzati erőforrások

mobilizálásán sok múlik, hiszen a tapasztalatok szerint az önkéntes érdekeltek az átfogó tervezési munka után hajlamosak kevesebb energiát befektetni a megvalósításba.

A közös megvalósítás kulcselemei a következők:

- Hatékony struktúrák létrehozása:
  - hatáskörök reformja;
  - decentralizáció – a lakossággal való szorosabb együttműködés létesítése;
  - osztályok közötti koordináció;
  - kvázi kormányzati és közösségi szervek, a két funkció közötti esetenkénti szakadék áthidalására.
- **Hatékony tervezési kapcsolódások** (célszerű a LA 21 tervezési munkáját a hivatalos tervezési határidőkkel szinkronizálni).
- Belső auditálás és monitoring:
  - az alkalmazott belső eljárások kompatibilitásának a vizsgálata az akciótervben szereplő stratégiai és akciócélokkal;
  - eljárások, szabályok, normák kialakítása, amelyek lehetővé teszik az akcióterv gyakorlatban történő átültetését az önkormányzaton belül;
  - az új eljárások és normák működését figyelő menedzsment rendszeres kialakítása.

### **3.6. Értékelés és visszacsatolás**

A fenntartható fejlődés felé való haladás megkívánja a tervben lefektetett stratégiák szisztematikus értékelését. Az érdekcsoport, az önkormányzat, a helyi lakosok rendszeresen kénytelenek lesznek ellenőrizni, hogy a megvalósítás valóban a tervezett hatásokat váltja-e ki, mert ha nem, akkor felül kell vizsgálni a terveket.

A hatékony értékelési folyamat elemei a következők:

- egy beszámolási rendszer kialakítása, aminek keretében a kulcsszereplők tájékoztatják egymást az általuk megtett lépésekről,
- a közösség tervmegvalósítási teljesítményének mérésére szolgáló módszerek és eszközök (teljesítésindikátorok) kidolgozása,

- rendszeres átfogó elemzések és vizsgálatok készítése, melyek a helyi regionális és globális feltételek változása alapján figyelik, hogy valóban a fenntarthatóság és a közösségi jövőkép megvalósítása felé halad-e a közösség,
- a helyi lakosok és szervezetek tájékoztatásáért felelős mechanizmusok kialakítása.

Az értékelési folyamat elemei közül kiemelendők a **teljesítmésmutatókkal** kapcsolatos követelmények. A mutatókat-indikátorokat a következő részben vizsgálom, itt néhány jellemzőt emelek ki a teljesítmésmutatókkal kapcsolatban.

A teljesítménymutatók kidolgozásakor a következő tényezőket kell figyelembe venni:

- A mutató kiszámítása megoldható legyen. Az adatok gyűjtése és összegzése az időkorlátokat szem előtt tartva is elvégezhető legyen. Amikor csak lehetséges, már létező adatokat és adatfeldolgozási eljárásokat érdemes használni.
- A mutató legyen rendszeresen képezhető. A teljesítmény követéséhez konzisztens és összehasonlítható adatokra van szükség. Az adatoknak megfelelő időben rendelkezésre kell állniuk a döntési mechanizmus alátámasztásához. A levegő minőségéhez kapcsolódó mutatókat például megfelelően gyakran kell képezni ahhoz, hogy az autósokat informáljuk és befolyásoljuk magatartásukat. Más mutatókat elég évente egyszer kiszámítani például a költségvetés készítése idején.
- A mutatóknak valósaknak kell lenniük: minőségi adatokon, elfogadott mérési normákon és módszereken kell alapulniuk ahhoz, hogy minden partner és érdekcsoport elfogadja őket.
- A mutatóknak a helyi lakosok számára relevánsnak kell lenniük. A teljesítménymutatók akkor hasznosak, ha az embereket tájékoztatják és olyan dolgokhoz kapcsolódnak, amiken az emberek is változtathatnak.

Néhány további megfontolandó dolog a mutatók sikere érdekében:

- az adatgyűjtési és feldolgozási feladatok egyértelmű kiosztása;
- a mutatók hivatalos beszámolási, felülvizsgálati és értékelési folyamatba való beépítése;
- a mutatókkal kapcsolatos beszámolásban átlátható formátum alkalmazása, hogy a nyilvánosság számára könnyen feldolgozható legyen.

A Local Agenda 21 sikerének fontos feltétele az előrehaladás **időszakos felülvizsgálata és a közösségi visszacsatolás.**

Bár a mutatók jól alkalmazhatók az akciócélok elérésének a mérésére, a közösség fenntarthatóság felé való előrelépésének méréséhez túlságosan egyszerűek. Ezért tanácsos az előrehaladást rendszeresen (2-5 évenként) elvégzett átfogó audittal ellenőrizni, aminek keretében a helyi állapotok széles körben felmérésre kerülnek, jelezve a feltételek rendszerszemléletű változását, azok regionális és globális trendekhez való kapcsolódását. A teljesítés-teljesítmény mutatókhoz és az audithoz való adatgyűjtés összekapcsolásának vannak gyakorlati előnyei, de vigyázni kell, hogy a fejlődés értékelése mindig részletesebb és átfogóbb legyen. Az audit eredményei felhasználhatók a közösségi jövőkép és az akcióterv újraértékeléséhez, naprakészre hozásához.

A visszacsatolás általában az akcióterv megvalósításának leginkább figyelmen kívül hagyott, mégis nagyon értékes eleme. Egy bonyolult közösségben a helyi önkormányzat sosem lesz képes a helyi polgárok milliónyi cselekedetét nap mint nap figyelni és azokhoz útmutatást nyújtani, ezért lesz szükség egy olyan visszacsatolási rendszerre, amelyen keresztül az információk elérhetővé válnak és segítik a megfelelő döntések meghozását. Egy ilyen rendszer elismeri és jutalmazza a pozitív magatartást, a negatívot pedig elítéli és bünteti, így szabályozva a közösség magatartását külső direkt kontroll nélkül.

A jó visszacsatolási rendszer első és egyben legalapvetőbb jellemzője, hogy a megfelelő információt a megfelelő célközösséghez juttatja el a közösségen belül. Az információszolgáltatás legfőbb célja (1) az emberek tájékoztatása az aktuális állapotokról és (2) a preferált magatartási és cselekvési formákról. Az információ által kifejtett hatás nagyban függ az előállítótól (pl. önkormányzat, szakértők, egy vállalkozás), a terjesztőtől (pl. szomszéd, egy szervezet, a polgármesteri hivatal) és a hordozóktól (pl. személyes találkozás, nyomtatott anyag, rádió stb.). Általánosságban elmondható, hogy az információforrások bizalmasságát, hitelességét és elérhetőségét optimalizálni kell a rendszer tervezésekor.

Az információ erősítheti az emberek elkötelezettségét, de ez a sikeres visszacsatolási rendszernek csak az egyik eleme. Hiszen hiába tájékoztatjuk pl. a lakosokat arról, hogy túlságosan sokat járnak autóval, ha közben az önkormányzat a gépkocsi-használatot ösztönzi az ingyenes parkolással a tömegközlekedés helyett. Ezért a visszacsatolás második fontos eleme az egyértelmű pozitív és negatív ösztönzők alkalmazása.

## 4. INDIKÁTOROK A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS LOKÁLIS PROGRAMJAIBAN

Számos kormányzati és nem kormányzati szervezet koncentrált a fenntartható fejlődés indikátorainak kidolgozására, tesztelésére és értékelésére. Ebben a munkában kiemelkedtek az ENSZ szervezetei.

1995-ben az ENSZ 141 indikátort nevezett meg az *Agenda 21*-hez képest történő előrehaladás követésére. A globális összehasonlítások azóta is legtöbbször országos adatok alapján készülnek, leginkább a hagyományos statisztikai adatgyűjtésre hagyatkozva. Annak érdekében, hogy pontosabb és helyi szinten is releváns adatok is rendelkezésre álljanak, sokszor az országos szinten meglévő adatokat bontják vissza. Az ily módon kapott mutatók helyi (önkormányzati) szinten való alkalmazhatósága korlátozott, hiszen nem a helyi döntéshozók mint végfelhasználók számára gyűjtötték és képezték őket. Amennyiben a helyi közösség valóban célként tűzi ki a gazdasági, társadalmi és környezeti folyamatok fenntartható tervezését, a visszacsatolás elemeiről saját igényei szerint, nagyrészt önerőből, saját magának kell gondoskodnia.

A fenntarthatóság helyi indikátorainál a cél az, hogy a közösség számára lehetőséget nyújtson saját prioritásainak felismerésére és az azokat érintő folyamatok követésére. Az indikátorok folyamatos alkalmazása erősítheti az emberek elkötelezettségét a közösség jóléte iránt és elszámoltathatóvá teszi mind az egyéneket, mind a közösséget az elért eredményekről. Mivel a mutatók megalkotása – a tervezési folyamat részeként – az érintettek bevonásával történik, az együttműködésnek demokrácia- és közösségépítő szerepe is van. Pozitív hatásait a mutatók akkor fejtik ki és céljukat akkor érik el, ha a helyi közösség számára fontosak. Ami „fenntartható” Seattle-ben, az nem fenntartható Karcagon vagy Egyeken. A megoldás más egy nagyvárosi közegben, egy vidéki mezővárosban és egy trópusi szigeten.

Ha a mutatók nem elég érthetőek a közösség számára, a céljukat nem fogják elérni. Törekedni kell az egyszerűsége és az emberközpontúságra: ha nem mondanak semmit, kicsi a valószínűsége annak, hogy az emberek változtatnak mindennapi gyakorlatukon. Szerencsésebb például, ha a szennyezés levegőbeli koncentrálttsága helyett az egy kilométer autóval megtett útra jutó szennyezést használjuk. Így az egyén saját életéhez tudja kötni a levegőszennyezését: megértheti a problémát és azt, hogy milyen módon és milyen mértékben járul hozzá a probléma kialakulásához, súlyosbodásához vagy javulásához. A problémák közötti

összefüggésekre való figyelem felhívása szintén segíti a tisztánlátást és a motivációs szint emelését. A mutatókat összekötve egyéb kampánnyal és tudatosságnövelő programokkal (pl. gondoljunk a külföldi „járj kerékpárral munkába” kezdeményezések), a megértésen túl az elvárt magatartásformák kialakítása is lehetővé válik. Utoljára megint szükséges kiemelni, hogy a mutatók a fenntarthatóság szellemében hosszú távra szólnak, funkcióikat nem 5-10, hanem legalább 25-50 évig el kell tudniuk látni.

A fenntarthatóság helyi indikátorai olyan mérőszámok, amelyeket a helyi közösség elfogad a változások értékelésének kritériumaiként (ICLEI, 1996). Az indikátorok kidolgozásának folyamatában talán a legnehezebb feladat az alkalmazandó mutatók relevanciája és validitása feletti egyetértés megtalálása. Amennyiben a Local Agenda 21-nek megfelelően valóban az érintettek széles körét kívánja a koordináló fél (a legtöbb esetben a helyi önkormányzat) bevonni a tervezésbe, a konszenzus megteremtése gondos előkészítést kíván, amit megkönnyít, ha a közösen megalkotott stratégiai terv teljesítményközpontú és konkrét célokat is kijelöl. A célokból már közvetlenebb módon származtathatók a közösség indikátorainak egy jelentős része. A következő példa a stratégiai célok, akciócélok, küszöbök és indikátorok a helyi forgatókönyvben történő integrálását illusztrálja.

#### 4. sz. ábra: LA 21 indikátor lépései

<p><b>Stratégiai cél:</b></p> <p>A nem megújuló erőforrások használatát és a hulladékképződést csökkentő technológiák, termékek és gyakorlat elterjedésének támogatása.</p> <p><b>Akciócél:</b></p> <p>2015-re a háztartási szilárd hulladékképződés szintjét az 1995-ös szint felére csökkenteni.</p> <p><b>Küszöbérték:</b></p> <p>Amennyiben a háztartási szilárd hulladék mennyisége 2005-re nem csökken 1995-höz képest 25%-kal, akkor a mennyiség alapú hulladékszállítási és -lerakási díjak kerülnek bevezetésre.</p> <p><b>Teljesítményindikátor:</b></p> <p>Egy háztartás által produkált szilárd hulladék átlagos évi mennyisége.</p>
--

Az érintettek bevonása azonban még nem biztosítja a fenntartható fejlődés mérésére kidolgozott indikátorrendszer sikerét. A társadalmi, gazdasági és környezeti rendszerről begyűjthető adatok és az ezekből származtatható mutatók variációinak szinte csak a kreativitás szab



határt, és persze a rendelkezésre álló források. Ezért fontos, hogy az indikátorok kidolgozása a gyakorlatban elfogadott, egyértelmű elméleti keret szerint történjen. A keret megléte egyrészt segít a mutatók kiválasztásában hasznos prioritások meghatározásában, másrészt a jövőben fontosabbá váló indikátorok felismerését is motiválja.

1996-ban egy nemzetközi szakemberekből álló kutatócsoport a Rockefeller Alapítvány bellagio-i (Olaszország) kutatóközpontjában a teljesítménymérés addigi tapasztalatainak szintetizálása céljából egy sikeres projektet fejezett be. Munkájuk egyik fontos eredménye a **Bellagio Elvek** néven ismertté vált elméleti összefoglaló. Az elvek egyfajta mankóként szolgálnak a fenntartható fejlődés teljes értékelési folyamata, az indikátorok kiválasztása, értelmezése és az eredmények nyilvánosságra hozatala számára. Az értékelés négy aspektusát ölelik át. Az első elv bármilyen értékelési folyamat kezdeti pontjával foglalkozik: a fenntartható fejlődés jövőképének megteremtésével és a konkrét célok kijelölésével. A másodiktól ötödikig terjedő elvek az értékelés tartalmára és a rendszerszemléletű megközelítésre térnek ki. A hatodik, hetedik és nyolcadik elv az értékelés folyamatának kulcskérdéseit érintik. A kilencedik és tizedik elv a folyamatos értékelés biztosításának szükségességét emelik ki.

### **1. elv. Orientáló jövőkép és stratégiai célok**

A fenntartható fejlődés felé való haladás értékelését a fenntartható fejlődésről alkotott tiszta jövőkép és az azt definiáló stratégiai céloknak kell orientálniuk.

A fejlődéstervezés első lépése a jövőkép megteremtése kell hogy legyen. A jövőkép tükrözi a közösség értékeit és az általuk prioritásként kezelt vetületeket. Az *Agenda 21* szellemiségének megfelelően a helyi jövővíziót az érintetteknek közösen kell kimunkálniuk. A jövőképből levezetve eljuthatunk az egyes indikátorokhoz.

Bármilyen változás értékeléséhez szükséges egy referenciapont vagy -pontok csoportja. A legtöbb esetben nem szükséges a végső állapotot pontosan ismernünk, elég ha sikerül meghatároznunk a változás számunkra kedvező irányát.

### **2. elv. Holisztikus perspektíva**

A fenntartható fejlődés felé való haladás értékelésekor a rendszert mint egészet és mint részek egységét kell tekinteni. Figyelembe kell venni a társadalmi, gazdasági és ökológiai alrendszer egészségét, az állapotukban és alkotóelemeikben bekövetkező változások irányát és mértékét és azok egymás közötti interakcióit, továbbá a humán és ökológiai rendszerek pozitív és negatív hatásait mind monetáris, mind nem monetáris egységekben kifejezve.

A holisztikus megközelítésen keresztül olyan rendszertulajdonságokra is fény derülhet, amelyek csupán a rendszer összetevőinek különálló vizsgálatából evidens módon nem következtethetők ki. Így a beavatkozás a rendszer működésébe csak akkor lehet hatásos, ha a rendszer összefüggéseit is figyelembe vesszük. Természetesen akadnak olyan ok/okozat viszonyok, melyek még nem tisztázottak, de ha az indikátorok használatát nem célként, hanem egy tanulási folyamatként fogjuk fel, akkor reményünk lehet a rendszer mélyebb megismerésére.

A kapcsolatokat a lehető leghosszabb távon kell értelmezni, a felmerülő költségeket pedig a legteljesebb mértékben kell felfedni. Az emberléptékű és az ökológiai léptékű időhorizont összeegyeztetése a fenntartható fejlődés tervezési folyamatának egyik tartópillére, viszont megoldása sokszor túlmutathat a jelenlegi gazdasági elemzési keretek adta lehetőségeken. Az elemzést tovább nehezíti, hogy bizonyos tényezők nem, vagy csak nehezen fejezhetők ki gazdasági mértékegységekben. Ezért javasolt a monetáris és nem monetáris értékelési módszerek együttes használata.

### **3. elv. Szükséges elemek**

A fenntartható fejlődés felé való haladás értékelésekor fontos a mostani populáción belüli és a jelen és jövő generációk közötti igazságosság és egyenlőtlenség figyelembevétele, kitérve az erőforrások használatára, a túlfogyasztásra és szegénységre, az emberi jogokra, a szolgáltatások elérhetőségére. Továbbá mérlegelni kell az élet alapját jelentő ökológiai feltételeket és az emberi és társadalmi jólétet meghatározó gazdasági fejlődést és más nem piaci tevékenységeket.

A generációk közti átkötés megoldása jelenleg szintén nehézségekbe ütközik, hiszen átfogó gazdasági, társadalmi, egészségügyi adatok nemzeti szinten még a legfejlettebb országokban is csak néhány évtizedre visszamenőleg állnak rendelkezésre. A környezeti adatok esetében a komoly, széles körű adatgyűjtés is maximum 10-20 évre nyúlik vissza.

Az időhorizonthoz hasonlóan a fenntartható fejlődés a területi felfogás megváltoztatását is elengedhetlenné teszi. A globalizáció hatására az egyik helyen folyó emberi aktivitás hatással lehet más régiók közösségeire és ökoszisztémáira. A kereskedelmi kapcsolatok gyorsan átrendezhetik a világ egyes részeit érintő költségeket és hasznokat. A *Local Agenda 21* szellemiségének megfelelően a helyi tervezésnek ki kell térnie a globális aspektusokra is és le kell fedni az érintett ökoszisztémákat.

Az egyik legkedveltebb, az emberi aktivitásokat és az ökoszisztémát összekötő indikátor – a tanulmány második fejezetében ismertetett – ökológiai lábnyom.

#### **4. elv. Megfelelő megfigyelési kör**

A fenntartható fejlődés felé való haladás értékelésekor olyan időhorizontot érdemes alkalmazni, ami mind az emberi, mind az ökológiai léptékeknek megfelel, figyelembe véve a jövő generációk szükségleteit és a rövid távú döntési követelményeket. Továbbá területileg is megfelelően nagy elemzési alapot kell definiálni, hogy rendszerünk távoli hatásai is kimutathatók legyenek. A jövőben kialakuló feltételekre a jelen és múlt feltételeiből következtessünk — hová akarunk eljutni, hová tudunk eljutni?

A vizsgálati kör kiterjesztésének szélsőséges esetében az értékelés már megvalósíthatatlan lenne. A 4. elv szerint a perspektívát a kezelhetőség határáig kell tágítani.

Az értékelési folyamat fejlesztése érdekében fontos, hogy a mérési technikák és a rendelkezésre álló adatok a rendszer egészére nézve kiegyensúlyozottan alaposak legyenek, nem kizárólag egy aspektusra koncentráltak. A tudományterületek közötti „réseket” lehetőleg meg kell próbálni áthidalni az integrált megközelítéssel.

#### **5. elv. Gyakorlati összpontosítás**

A fenntartható fejlődés felé való haladás értékelése alapuljon explicit kategóriákon vagy rendszerező kereten, ami a jövőképet és célokat összeköti az indikátorokkal és az értékelési kritériumokkal. Korlátozott számú elemzendő kulcskérdésre koncentráljon és a fejlődés tisztábban látása érdekében korlátozott számú indikátort vagy indikátorok kombinációját alkalmazza. A mérés standardizált legyen az összehasonlíthatóság érdekében: az indikátorok értéke összevethető legyen a kitűzött célértékekkel, referenciaértékekkel, küszöbökkel és trendekkel.

Az indikátortémákat leggyakrabban a hagyományos gazdaság–társadalom–környezet kategóriák szerint szervezik, azokat tovább bontva. A konkrét témák persze a közösség igényei szerint változnak, figyelembe véve, hogy mit tartanak az érintettek fontosnak. Szükséges, hogy a kialakított indikátorcsoport kiegyensúlyozott legyen.

A használandó indikátorok száma függ a felhasználók jellegétől, az adatgyűjtésre rendelkezésre álló időtől, a prioritások számától és a közösség egyéb speciális igényeitől.

Az USA-ban egy indikátorok kifejlesztésével foglalkozó hivatalközi munkacsoport 400 lehetséges mutatót nevezett meg, majd azok számát 30-ra szűkítette. További mérlegelés után

40-re bővítették. A külső szakemberek túl soknak találták ezt a számot, mégis mindegyikőjük javaslatot tett egy újabb indikátor felvételére.

Egy nagyobb szervezet esetében, ahol a mutatókat különböző szervezeti alegységek kezelik, az 50-60-as nagyságrend általában kezelhető. Ha a közvélemény tájékoztatása a cél, helyesebb kevesebb, 10-20 mutatóval dolgozni.

## **6. elv. Nyitottság**

A fenntartható fejlődés felé való haladás értékelése során az alkalmazott módszereket és adatokat elérhetővé kell tenni mindenki számára. Az adatokkal és értelmezésükkel kapcsolatos feltevések, ítéletek és bizonytalanság legyen megjelenítve explicit módon.

## **7. elv. Hatékony kommunikáció**

A fenntartható fejlődés felé való haladás értékelése a közönség és felhasználók igényei szerint legyen megtervezve, ösztönző eszközöket és indikátorokat alkalmazzon és a döntéshozók bevonását szolgálja. Továbbá törekedjen az egyszerű felépítésre és az érthető és egyszerű nyelvezetre.

A 6. és 7. elv szorosan összekapcsolódik. Az *Agenda 21* szellemiségét követve az értékelési folyamatnak a hatékony kommunikációra kell épülnie, aminek az alapja a nyitottság. Biztosítani kell a csatornákat a közösség különböző csoportjai és a döntéshozók között. A „nyitottság” költséges és időigényes, de ha nem sikerül a helyi érintettekkel felvenni a kapcsolatot, a kezdeményezés támogatottsága korlátozott maradhat a közösség és a helyi szervezetek részéről.

## **8. elv. Széles körű részvétel**

A fenntartható fejlődés felé való haladás értékelése során ügyelni kell arra, hogy a szakmai és társadalmi csoportok, beleértve a fiatalokat, a nőket és a kisebbségeket (öslakosokat), széles körben képviselve legyenek, így biztosítva az eltérő és váltózó értékrendek figyelembevételét. Továbbá hangsúlyozni kell a döntéshozók részvételét, hogy a tervezés és értékelés szorosan kapcsolódhasson a helyi szabályozáshoz és akciókhoz.

Az érdekelték közötti partnerségi kapcsolatok kialakításának folyamatát olyan intézmény tudja előmozdítani, ami legitím a szerteágazó közösségi érdekek szempontjából. Ez a szerep juthat a helyi önkormányzati szerveknek is, de más esetekben új intézményeket szükséges létrehozni, hogy elfogadható közvetítő legyen az érdekek között.

Az elmúlt évtized alatt a világban számos strukturális megoldást dolgoztak ki az önkormányzati kezdeményezések keretében. Ezeket összefoglalóan „érdekcsoportoknak” nevezik és formájukat tekintve a kerekasztaloktól, fórumoktól és határozott időre szóló megbízásoktól a törvények által létrehozott bizottságokig és hosszú távú tervezési megbízásokig terjednek. Az érdekelttek bevonásának célja a következő:

- mindenki által támogatott közösségi jövőkép kialakítása;
- a kulcsfontosságú problémák felismerése és rangsorolása, a sürgősen megoldásra váró kérdésekben azonnal intézkedések lehetővé tétele;
- a helyi ügyekben közösségközpontú elemzése, beleértve a hosszú távú rendszerbeli problémák átfogó vizsgálatát, egymásnak kölcsönösen megfelelő szolgáltatási stratégiák kialakítása;
- olyan akcióterv kidolgozása, ami a különböző helyi csoportok tapasztalataira és javaslataira épít;
- a közösség erőforrásainak széles körű mozgósítása;
- a településen folyó tevékenységek lakossági támogatottságának növelése, a település fejlődési szükségleteivel és korlátaival kapcsolatos megértés növelése.

A partnereknek nem ad hoc módon kell közreműködniük, alkalmanként hangot adva véleményüknek, hanem pont ellenkezőleg: felelősséget kell vállalniuk a tervezési folyamatért és a végeredményért. A részvételt szervezeti koordinációs mechanizmusnak kell biztosítania, ami (az esettanulmányok alapján) lehet önkormányzaton belüli vagy kívüli.

Az érdekcsoport konszenzusra juttathatja a közösség stratégiai jövőképét, átnézheti az akcióterveket és számon kérheti az elfogadott tervek végrehajtását az önkormányzaton és egyéb végrehajtó szereplőkön. Bármilyen legyen a cselekvés fókuszában, az önkormányzattól kapott megbízás és felhatalmazás egyrészt megteremti a demokratikus felelősségre vonás lehetőségét és az önkormányzat hivatalos tervezési tevékenységével való kapcsolatot. A megbízásnak pontosan tartalmaznia kell az érdekcsoport szerepkörét és kötelezettségeit. Ezen túlmenően definiálni kell, hogy mik a tervezési feladatok és miként fogja az önkormányzat és más szervek az eredményeket és ajánlásokat felülvizsgálni, azokat a törvényes/hivatalos tervezésben felhasználni (költségvetés készítése, fejlesztési tervek).

## **9. elv. Folyamatos értékelés**

A fenntartható fejlődés felé való haladás értékelése során meg kell teremteni az ismételt mérések lehetőségét, hogy a trendek felismerhetőek legyenek; a folyamatnak alkalmazkodónak, a változásokra és bizonytalanságra érzékenynek kell lennie: az újabb ismeretek jegyében a célok, koncepcionális keretek és indikátorok kerüljenek módosításra. A folyamatnak a kollektív tanulást és a döntéshozók felé való visszacsatolást kell szolgálnia.

Az indikátorok hatékonyan használhatók a helyi stratégia által kitűzött célokhoz viszonyított teljesítmény értékeléséhez és a tájékoztatáshoz, de általában túl egyszerűek, hogy precízen mérjék a fenntarthatóságot, ezért amint az előbb jeleztük, ajánlott rendszeres átfogó audit (pl. környezeti állapotjelentés) elvégzése. Az indikátorokhoz és az audithoz kapcsolódó adatgyűjtés integrálható, hogy a teljesítmény és haladás értékelése között kapcsolat legyen, de a haladás értékelése mélyebb, a helyi viszonyokat és trendeket regionális és globális kontextusba helyező elemzés kell hogy legyen. Eredményei – amennyiben szükséges – felhasználhatók a közösségi jövőkép és stratégia revíziójához.

## **10. elv. Intézményi kapacitás**

A fenntartható fejlődés felé való haladás értékelési folyamatát erősítse a felelősségi körök pontos meghatározása, a folyamatos intézményi támogatás az adatgyűjtés, -karbantartás és dokumentáció során, továbbá a helyi értékelési kapacitások fejlesztésének igénye.

Az előző elvben megfogalmazott folyamatos értékelés csak akkor valósítható meg, ha a szükséges erőforrások valamilyen fokig folyamatosan rendelkezésre állnak. Az adatokat és információkat periodikusan össze kell gyűjteni, rendszerezni és továbbítani, terjeszteni kell. Ehhez szükséges a helyi kapacitások fejlesztése: intézményi otthont kell találni és folyamatosan támogatást nyújtani a feladatok ellátásához. Hasonlóan az üzleti jelentésekhez, melyeket a vállalat a stratégiai tervében vagy vállalati szabályzatában ír elő, a közösség esetében is meg kell teremteni az elkötelezettséget, rendeletek vagy egyéb ösztönzők által.

A Bellagio Elvekben megfogalmazódik a szervezetek átalakításának, szerepek és feladatok megváltoztatásának igénye. Ezenkívül gondoskodni kell új információmenedzsment-rendszerek, jelentési és kommunikációs stratégiák bevezetéséről és a személyzeti képzésről, ami az értékelés számára szervezeten belüli támaszt nyújt.

## A helyi indikátorok által lefedett területek

Az indikátorkészlet meghatározásakor a legfontosabb kérdés az, hogy a használatra javasolt mutatók milyen jelenségeket, hatásokat fedjenek le. Már ennél az első lépésnél kerülni kell azt a hibát, hogy a LA 21 programot csak mint környezetvédelmi kérdéseket kezelő forgatókönyvet kezeljük. Minden lehetséges fórumon tudatosítani kell, hogy szélesen vett, hosszú távon működtethető helyi jóléti programról van szó, ami három, az életvitelt alapvetően befolyásoló terület összehangolására alapul.

A három terület a **gazdasági aktivitás** szintje, a **társadalmi viszonyok** alakulása és a **környezet minőségének** változása. Az alkalmazott indikátorokkal szembeni alapvető követelmény, hogy ennek a három fogalomkörnek a kölcsönhatásait, ezen kölcsönhatások változását is nyomon kövesse. A mutatók a következő hatás–ellenhatás párokra vonatkozzanak:

- A **gazdasági** tevékenység hatásai a **környezet** minőségére. Visszajelzéssel kell rendelkezünk a helyi erőforrás-használat, a szennyező anyagok kibocsátása, a hulladékok okozta terhelés alakulásáról, a gazdasági szereplők és a környezetvédelem menedzsmentjének tevékenységéről (egyáltalán létezéséről), a makrogazdaságot szabályozó intézkedések és a piaci mozgások helyi környezeti viszonyokat befolyásoló hatásairól.
- A **gazdasági** aktivitás hatása a **társadalmi** viszonyokra. Az elérhető jövedelemszint, illetve annak megoszlása, a foglalkoztatási lehetőségek alakulása, a makrogazdasági intézkedések és a piaci erőviszonyok helyi lecsapódása befolyásolják a vizsgált népesség szociális körülményeit, közöttük olyan — a LA 21 programok szempontjából lényeges — jelenségeket, mint a települési közösséghez tartozás, az egymás iránti szolidaritás vagy a települési „otthon levés” érzete.
- A **környezet** ún. termelő funkcióinak, rásegítő jellegű szolgáltatásainak hatása a **gazdálkodás** lehetőségeire. A forrás és nyelő funkció javulása vagy romlása milyen gazdasági válaszlépéseket követel, az érvényesített környezetpolitika.
- A **környezet** minőségének hatása a **társadalmi** viszonyokra. A LA 21 programokban vizsgált lakossági kör milyen eséllyel jut hozzá a környezet rásegítő szolgáltatásaihoz (pl. rekreációs hatás), az általános komfortszintjében megjelenő környezeti elemekhez. A környezet minősége hogyan befolyásolja a vizsgált népesség egészségi állapotát, munkavállalási, kereseti lehetőségeit. Az érvényesített környezetpolitika vagy a helyi környezeti

intézkedések hogyan változtatják meg az elosztási viszonyokat (mely csoportoknak lesz hátrányos, melyeknek előnyös az intézkedési csomag).

- A **társadalmi** viszonyok változásának hatása a **környezet** minőségére. Hogyan befolyásolják a demográfiai változások, a fogyasztási szokások a rendelkezésre álló erőforrásokat, illetve a nyelők a szennyezést semlegesítő természeti folyamatok állapotát? A társadalompolitikai intézkedések okoznak-e módosulást a környezet minőségében (pl. ha megnő a szabadidő aránya, ez a hatás — az esetleges nagyobb igénybevétel miatt — rontja-e a vizsgált települési környezet állapotát)? Az oktatás, a környezeti tudatosság változása, egyáltalán az információkhoz való hozzájutás feltételeinek javulása, szervezetek létrejötte-megszűnése, a jogi keretek változása milyen hatással van a környezeti állapotokra?
- A **társadalmi** viszonyok változásának hatása a **gazdasági** aktivitásra. A rendelkezésre álló munkaerő mennyisége (hiány vagy túlkínálat), képzettségi szintje, a népesség nagysága, a háztartások szerkezete (gyermekes, elvált, nagycsaládos...), elérhető oktatás szintje, az információhoz való hozzájutás lehetősége mind befolyásolják a vizsgált település gazdasági teljesítményét. Hasonló hatása van a fogyasztási szintek alakulásának (kontrasztosan különböző vagy kiegyenlítettebb fogyasztás a lakosok között), az érvényesülő fogyasztási mintáknak, a civil szerveződések lehetőségének.

A fentieket végiggondolva érdemes hangsúlyozni, hogy a leírt kapcsolatrendszerrel figyelemmel kísérő indikátorok kiválasztásánál, sőt az egyes mutatók megfogalmazásánál tekintettel kell lenni arra, hogy a LA 21 nem csak a racionális (elsősorban gazdasági) érvekkel leírható élethelyzetekre kíván hosszú távú programot adni, céljai között a mentális, emocionális viszonyok változtatása is szerepel. Ezért nem szabad idegenkedni olyan indikátorok alkalmazásától sem, amelyek látszólag szubjektív értékítéleteket jelenítenek meg. (Pl. a már említett, településhez való tartozás érzését firtató indikátor használata, amely időről időre elhelyezteti egy skálán a válaszadó véleményét. Ilyen kérdésre látunk példát a Karcag – Kunmadaras – Egyek településeken használt kérdőívekben. Lásd 2-3. sz. melléklet.)

### **Az indikátorok alkalmazásának célja és a használt indikátorok csoportosítása**

A LA 21 programok kapcsán célszerű szem előtt tartanai, hogy — esetleg bármennyire is kis településről legyen szó — a forgatókönyvek stratégiai jellegűek. (Ezt a megközelítést folyamatosan hangsúlyozni kell mind a célok, intézkedések megfogalmazása során, mind az ezeket kiszolgáló indikátorrendszer kialakításánál. A legtöbb esetben fennáll ugyanis a veszély, hogy



a lakosokat a programkészítés időszakában éppen foglalkoztató, aktuális helyi probléma kezelése lép a hosszú távú megoldások elé.) A programok másik jellemzője, hogy mindig több dimenziót kezelő cél- és intézkedéssorozatról van szó. Az indikátorrendszernek ezt a kettősséget — stratégiai jelleg és több dimenzió kezelése — kell lefednie.

A fentieket figyelembe vevő indikátorszerkezet kialakításakor az alábbi három „pillért” célszerű figyelembe venni:

- **Az indikátorok listájának tagolásakor jelenjenek meg a fő dimenziók** (a tárgyalt gazdasági-társadalmi-környezeti dimenzió felosztás). Alapvetően fontos, hogy miután a dimenziók meghatározása megtörtént, a későbbi felméréseknél következetesen az adott szerkezetet használjuk, különben értelmetlen lesz a változás és főleg annak dinamikája. A szöveges programban megfogalmazott fő célok alakulását vizsgáló indikátorok vagy elkülönítve, vagy az adott célhoz egyértelműen hozzárendelhető dimenzió elején jelenjenek meg. Így pl. ha célként megfogalmazódott a „laza beépítettségű, a természeti környezetnek teret engedő településszerkezet kialakítása” követelmény, mint cél, akkor a környezeti dimenziót lefedő indikátorcsoport elején kell szerepeltetni a „beépített – beépítetlen területek aránya”, és/vagy a „parkok területének aránya a településen”, és/vagy az „egy épülethez tulajdonjogilag tartozó átlagos terület nagysága” indikátorokat.
- **Az alkalmazott indikátorok** elsősorban ne egy állapot leírására törekedjenek (az állapot rögzítése az indulásnál természetesen szükséges), hanem **a LA 21 program előrehaladásával kapcsolatos változásokat mutassák** és legyenek alkalmasak a változások dinamikájának érzékeltetésére, ezen keresztül a közösségi teljesítmény mérésére. Pl. az ipari teljesítményre (gazdasági dimenzió) vonatkozó indikátorok ne azt írják le, hogy a kitermelő ipari dominancia öt év alatt átalakult feldolgozó ipari dominanciává (pl.: a bánya bezár, gyártó üzem megnyit), hanem azt, hogy az öt év alatt nőnek-e és milyen ütemben a bérek (társ. dim.), a gyári képzés miatt x%-kal többen járnak-e iskolába (társ. dim.), vagy a felszíni fejtés megszűnése miatt a települést érintő kiporzás mértéke y%-kal csökken (köny. dim.).
- Az alkalmazott indikátorok listájából **ki kell emelni néhány ún. kulcs küszöbindikátort**, amint azt korábban említettük, úgynevezett „csengőszámokat”, amelyek alkalmasak arra, hogy a program előrehaladását, az ott megfogalmazott célok teljesülését (vagy éppen nem teljesülését) érzékeltessék. Ezek a kulcs indikátorok azon túl, hogy integráltan

mutatnak eredményt vagy eredménytelenséget, alkalmasak arra is, hogy a rövid, közérthető összefoglaló jelentést, amit a sajtó, a helyi lakosok gyors tájékoztatása céljából a részletes értékelés kivonataként kell elkészíteni, megtámogassák. A kulcs indikátorokat úgy kell megválogatni, hogy alkalmasak legyenek az országos vagy nemzetközi trendekkel való összehasonlításra, így a LA 21-et készítő települések a saját fejlődésüket össze tudják vetni a szélesebb körű változásokkal.

Ez az indikátorcsoport tartalmazhatja az „alapkészlet” egyes – fontosnak ítélt – mutatóit, de lehetséges a kifejezetten demonstrációs célú, integrált indikátorok létrehozása is.

Mivel a gazdasági jellegű indikátoroknál nem lehet „települési GDP-t” számítani, ezért a foglalkoztatottak számán, a foglalkoztatottság minőségén keresztül próbál a rendszer gazdasági eredményességet mérni. Ugyanakkor az egyes állásokhoz olyan mutatókat rendel, amik a környezeti terhelést, illetve az erőforrásgazdálkodást minősítik.

Külön kezelendő a „városminőség” alakulását mutató kulcsindikátorok, amelyek a településeknek mint az élet-terének minősítését hivatottak eldönteni.

- környezetminőség indikátorok: határérték feletti légköri szennyezéssel terhelt napok száma; határérték feletti zajszennyezésnek kitett lakosság aránya;
- a szolgáltatások elérhetőségének mutatói: egy lakos átlagosan „x” méteren belül ér el közparkot, tömegközlekedést, iskolát, boltot, szórakozóhelyet;
- a biztonság indikátorai: rablások száma; életellenes bűncselekmények száma; közúti balesetek halálozási rátája.

A következő táblázatban gazdaság, társadalom, környezet, kormányzás témakörökben láthatók a jellemzőbb indikátortémák.

**1. sz. táblázat: Indikátortémák**

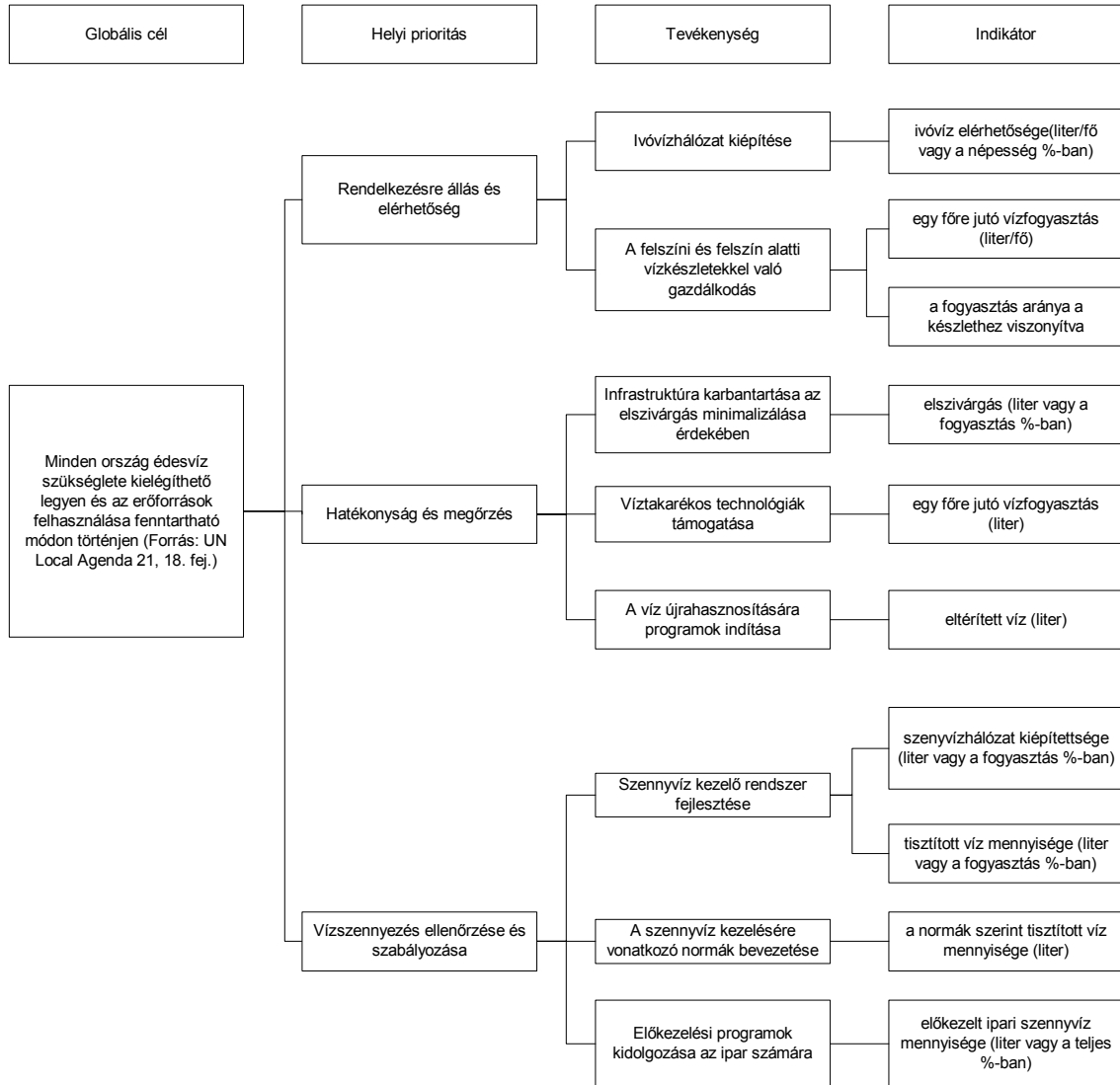
<b>Gazdaság</b>	Üzleti mutatók – Foglalkoztatási mutatók – Pénzügyi mutatók – Jövedelmi mutatók – Erőforrás-felhasználás mutatói – Idegenforgalmi mutatók – Közlekedési mutatók – Kereskedelmi mutatók...
Erőforrások	Energiafelhasználás mutatói – Újrahasznosítás mutatói
Közlekedés	Infrastruktúra mutatói – Tömegközlekedés mutatói – Járműállománnyal kapcsolatos mutatók – Alternatív közlekedés mutatói...
<b>Társadalom</b>	Kulturális mutatók – Könyvtárhasználati mutatók – Lelki egészségmutatói – Kapcsolódás mutatói – Önkéntes munka mutatói...
Demográfiai mutatók	Gyarapodás mutatói – Vándorlás mutatói – Összetétel mutatói...
Kormányzás	Hatékonyaság mutatói – részvételi mutatók – Adókkal kapcsolatos mutatók – Szolgáltatások mutatói...
Lakásügy	Rendelkezésre állás mutatói – Állapotmutatók – Költség-mutatók...
Oktatás és képzés	Felnőtt mutatók – Gyermekkel kapcsolatos mutatók – Írástudatlanság – Felsőoktatási mutatók...
Egészségügy	Ellátás elérhetőségének mutatói – Költségmutatók – Születések/halandóság mutatói – „Fitness” mutatók...
Rekreáció	Elérhetőség mutatói – Részvételi mutatók – Költségmutatók
Közbiztonság	Baleseti mutatók – Bűnözési mutatók – Fiatalkorúak bűnözési mutatói – Szolgáltatások mutatói...
<b>Környezet</b>	Levegőminőség mutatói – Biodiverzitás mutatói – Területhasznosítás mutatói – Felszíni vizek mutatói – Vizenyős területek mutatói – Felszín alatti vízkészlet mutatói – Szennyvíz-mutatók...

A most következő táblázat viszont azt kísérli meg bemutatni, hogy egy globális cél hogyan alakítható helyi prioritássá, majd foglalható tevékenységi formákba és mindez a folyamat milyen indikátorokkal jellemezhető.

A táblázat kiindulópontja egy globális cél, az édesvíz-szükséglet biztosítása. Ez a globális cél helyi szinten hármas prioritásként jelenik meg (ugyanitt készletfelhasználás-szennyvíz-kezelés). E hármas prioritás tovább bomlik tevékenységekre, amelyek teljesülését indikátorok jelzik.

Megjegyzendő, hogy az Európai Uniónak a szennyvíz-kezeléshez kapcsolódva ez az egyik legszigorúbb és legköltségigényesebb direktívája, és a csatlakozni kívánó Magyarországon az egyik derogációs pont, amelyet – tekintve igen nagy elmaradásukat – csak 2015-re tudunk teljesíteni.

5. sz. ábra: Globális érdekek helyi értelmezése



### Példa a Local Agenda 21 indikátoraira (Helsinki)

Konkrét példaként egy indikátorcsomag bemutatására, méretében hozzánk hasonló, az EU-hoz az utolsó körben csatlakozó és Magyarországhoz sok szállal kötődő ország, Finnország fővárosát, Helsinkit választottuk, ahol a közleműltben készült el az LA 21.

A Helsinkiben használt indikátorok öt csoportba sorolva ölelik fel a természet, gazdaság, társadalom hármasságát.

Indításként az **első csoportba a globális szint** jellemzésére két mutatót emelnék ki. Az egyik – a tanulmány első fejezetében bemutatott – „ökológiai lábnyom”, amely mutatót a lokális szint helyett inkább használnak nemzetgazdaságok jellemzésére. Ennek ellenére indokolja a kiválasztást az, hogy egy főváros ökológiai lenyomatáról van szó. Magyar-

országon abban az esetben tartanánk indokoltnak ilyen típusú makroindikátor számítását, ha Budapestre készülné Local Agenda 21.

A másik globális mutató, az üvegház gázok számítását az indokolja, hogy az EU kiemelt figyelmet fordít ezen témára.

**A következő négy indikátorcsomag a**

- helyi terhelések és környezet állapota,
- társadalmi-gazdasági tényezők,
- lakókörzeti környezet és szolgáltatások,
- társadalmi részvétel.

Ezek a mutatócsomagok kellően jellemezhetik Helsinkit állapotát és szolgálhatják az LA 21 programját. Célszerű azonban a mutatókból kiemelni 20-25 olyan „városi indikátort”, amelyek átfogóan jellemzik a várost és kiválasztani közel annyit, amelyek differenciáltan mutatják az egyes kerületi, városrészi sajátosságokat. Ezek különösen indokoltak lehetnek nagyvárosban – fővárosban, amely esetenként kisebb települések agglomerációjaként funkcionál.

## 2. sz. táblázat: LA 21 indikátorok (Helsinki)

Figyelem területe	Témák és indikátorok
1. Globális szint	1.1. Ökológiai lábnyom 1.2. Üvegházgáz-kibocsátás <ul style="list-style-type: none"> <li>- Egy főre jutó üvegházgáz-kibocsátás</li> </ul>
2. Helyi terhelések és a környezet állapota	2.1. Levegőminőség <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rossz levegőminőségű napok száma (SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, CO, O<sub>3</sub> és PM10)</li> </ul> 2.2. Levegőminőség bioindikátora <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zuzmó fajok mennyisége a fenyőtörzseken</li> </ul> 2.4. Energiafogyasztás <ul style="list-style-type: none"> <li>- Egy főre jutó összes energiafogyasztás</li> <li>- Fogyasztói csoportok által felhasznált elektromos energia (köz-, magánszektor)</li> <li>- Háztartások hőfogyasztása</li> </ul> 2.5. Hulladékhasznosítás <ul style="list-style-type: none"> <li>- Összes és egy főre jutó hulladéklerakóba vitt hulladék mennyisége</li> <li>- Biohulladék mennyisége</li> <li>- Komposztálásba kezdő háztartások száma</li> <li>- (háztartási hulladék újrahasznosítási rátája)</li> </ul> 2.6. Közlekedés <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gépjármű-közlekedés volumenének változása</li> <li>- Tömegközlekedés részesedése az összes forgalomból</li> <li>- Gépjármű sűrűség</li> </ul> 2.8. Területhasznosítás <ul style="list-style-type: none"> <li>- Népsűrűség</li> <li>- Egy főre jutó zöldterület</li> <li>- A közlekedésre, építkezésre és egyéb célokra használt területek megoszlása</li> </ul> 2.9. Biodiverzitás <ul style="list-style-type: none"> <li>- Madarak</li> <li>- Növények</li> <li>- Megőrzést elősegítő programok megvalósítása</li> </ul> 2.10. A környezet kemikalizálódása <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pb és Cd bizonyos hangyafajokban, Hg és PCB a balti heringben.</li> <li>- (esetleg: a talaj szennyezettségének mértéke)</li> </ul>
3. Társadalmi-gazdasági tényezők	3.1. Népeség <ul style="list-style-type: none"> <li>- Népeség változása</li> <li>- Korcsoportok</li> <li>- Háztartások száma a háztartásban élők száma szerint</li> <li>- Egyszülős családok aránya</li> </ul> 3.2. Oktatás <ul style="list-style-type: none"> <li>- 25-64 éves korcsoport iskolázottsága</li> <li>- Nők, férfiak iskolázottsága</li> </ul> 3.3. Gazdasági aktivitás <ul style="list-style-type: none"> <li>- Munkahelyek száma iparágak szerint</li> <li>- Egy keresőre jutó átlagjövedelem</li> <li>- Nők, férfiak átlagjövedelme</li> </ul> 3.4. Jöltre leselkedő veszélyek <ul style="list-style-type: none"> <li>- Munkanélküliségi ráta</li> <li>- Munkanélküliek száma csoportonként (nők, férfiak, fiatalok, tartós stb...)</li> <li>- Munkanélküliek és szabad munkahelyek száma</li> <li>- Segélyben részesülők száma</li> <li>- Vagyon ellen elkövetett bűncselekmények száma</li> <li>- Emberölések száma</li> </ul> 3.5. Egyszésgéi állapot <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nők, férfiak várható élettartama</li> <li>- A halál leggyakoribb okai (10 ezer lakosra jutó esetek száma)</li> </ul> 3.6. Lakásügy <ul style="list-style-type: none"> <li>- Egy főre jutó lakás m<sup>2</sup></li> <li>- Lakhatás költségei-átlag bérleti díj és lakásár per m<sup>2</sup></li> <li>- Lakhatási támogatásban részesülő háztartások száma</li> <li>- Lakhatási támogatás aránya a lakhatás költségeihez viszonyítva</li> </ul>
4. Lakókörzeti környezet és szolgáltatások	4.1. A lakókörzeti környezet zajszintje <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zajproblémás környezetben élők aránya</li> </ul> 4.2. Helyi önkormányzat és városi szolgáltatások <ul style="list-style-type: none"> <li>- Város adóbevételei</li> <li>- Szolgáltatási pontok száma</li> <li>- Könyvtári látogatások száma</li> <li>- Szolgáltatásokkal kapcsolatos elégedettség mértéke</li> </ul>
5. Részvétel	5.1. Magatartás <ul style="list-style-type: none"> <li>- (esetleg: környezeti menedzsment rendszerrel rendelkező cégek aránya, ökocimkés, organikus termékek iránti kereslet nagysága)</li> </ul> 5.2. Önfenntartás <ul style="list-style-type: none"> <li>- A hazailag előállított élelmiszerek aránya</li> <li>- Élelmiszertermelésre használt földterület nagysága</li> </ul> 5.3. Részvétel és független kezdeményezések <ul style="list-style-type: none"> <li>- Városi választásokon résztvevők aránya</li> </ul>

## 5. ÖSSZEGZÉS

A fenntarthatóság helyi szintjére készült programok a XXI. századi „otthonteremtés” eszközei. Az Agenda 21-ből levezethető nemzetközi útmutató megtalálható a világ számos országában, már vannak kész programok, és létezik e folyamatot segítő nemzetközi szervezet. Ezért fontos, hogy ehhez Magyarország is csatlakozzon. Úgy látom, hogy a Local Agenda 21 programok minél szélesebb körű megvalósítása EU csatlakozásunk és hosszú távú fenntarthatósági céljaink szempontjából is igen fontos.

A Rióban elfogadott „Agenda 21” c. alapdokumentum 28. fejezete „a helyi hatóságok kezdeményezése az Agenda 21 támogatására” címmel foglalkozik a fenntartható fejlődés helyi programjával és ezen belül az önkormányzatok meghatározó szerepével. Innét idézzük az alapelvekre és a teendőkre vonatkozó sorokat.

„Mivel az Agenda 21 által felvetett problémák és megoldások közül sok gyökerezik a helyi tevékenységekben, ezért a helyi hatóságok részvétele és közreműködése meghatározó tényező a megvalósításban. A helyi hatóságok építik ki és tartják fenn a gazdasági, társadalmi és környezeti infrastruktúrát, felügyelik a tervezési folyamatokat, helyi szintű környezeti politikát és szabályozást hoznak létre, és segítenek a nemzeti és az alacsonyabb szintű környezetpolitika megvalósításában. Mivel a helyi kormányzás kapcsolódik legközvetlenebbül az emberekhez, alapvető szerepet játszik az oktatásban, az emberek mozgósításában és fogékonnyá tételében a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében.” (*Feladatok a XXI. ... 308. o.*)

A Local Agenda 21 egy komplex rendszerépítő és működtető program, amely a fenntartható fejlődésnek arra a szigorú értelmezésére épül, amely a természeti tőke átváltását gazdasági tőkére csak a bioszféra követelményeit betartva, szigorú határok között tartja megvalósíthatónak, emberi-társadalmi szükségletkielégítőként számbavéve a természeti tőkét is. Azt célozza, hogy a természet-gazdaság-társadalom hármásában úgy teremtsen meg helyi, kisregionális szinten az összhangot, hogy az a fenntarthatóság hosszú távú elveit szolgálja.

A fenntarthatóság helyi programja segítségével egy olyan település szerveződik, amelyet a lakosok otthonnak tekintenek, abban ők és gyermekeik, a város, a falu mai és leendő polgárai otthon vannak. (Ez a látszólag elvont célkitűzés konkrét lépéseken keresztül valósul meg.)

Hangsúlyozni kell, hogy az LA 21 nem azonos a környezetvédelmi programmal, noha anélkül az LA 21 nem teljes. A fenntarthatóság lokális, kisregionális programja komplex program, amely a természeti környezet fejlesztésével összhangban tervezi az épített környezet, infrastrukturális rendszer, energiaellátás, közlekedés, hulladékkezelés, agrárium stb. jövőorientált alakítását.

Fontos kérdés az adott település, kistérség sajátosságain alapuló **stratégiai célok kiválasztása**. Ebből a szempontból vizsgálva a „Local Agenda 21”:

- jól összpontosított politika, ami integrálja az egyes szektorok „környezet és fejlődés” típusú problémáit, tervezési céljait és értékeit, döntéshozását és végrehajtási mechanizmusát;
- elkötelezett a helyi problémák felismerése és megoldása mellett, mindezt szélesebb ökológiai, regionális és megnyújtott időkeretben (legalább 3 generáció) végezve;
- a környezeti hatásokat tudatosan összefüggésbe hozza a mögöttes gazdasági és politikai érdekekkel (amelyek rendszerint politikai döntésekből, döntések hiányából és a piac működési elégtelenségéből fakadnak);
- a helyi jellegű kérdések, ügyek, döntések és intézkedések és a globális hatások között próbálja az összefüggéseket megtalálni, legyen az környezeti vagy globális szolidaritási/méltányossági vetület;
- a közösség közreműködését erőteljesen motiválja. A lakosokat és a fő érdekcsoportokat igyekszik bevonni a „környezet és fejlődés” típusú ügyek tervezési és megvalósítási folyamatába.

A Local Agenda 21 megvalósításának nincs olyan szigorú, szabványban rögzített menete, mint pl. az ISO 14001 szabványcsomagnak vagy az EMAS előírásnak, de létezik **javasolt megvalósítási algoritmus**, amelyik azonban a kiadott dokumentumokban a régiótól és a megvalósítás idejétől függően is különbözik.

Az LA 21 fő összetevői a következők:

- **a „fenntarthatóság” helyi elvei, partnerségi kapcsolatok,**
- **közösségközpontú problémaelemzés,**
- **stratégiai akciótervezés,**
- **megvalósítás és monitoring,**
- **értékelés és visszacsatolás,**

Az **önkormányzatoknak** a programban kulcsszerepük van. Szerepüket a fenntarthatóság helyi programjainak kidolgozásában és megvalósításában a következők indokolják:

- A helyi közösségekhez közelebb vannak, könnyebben elérhetőek, mint a központi kormányzat vagy a nemzetközi szervezetek, így érzékenyebbek a helyi problémákra (szubszidiaritás elve).
- Sok helyen bizonyos fokú szabadságot kapnak gazdasági jellegű döntések meghozatalához. Központi szinten évekbe is beletelhet, amíg döntenek a környezeti normákról vagy intézkedésekről. Egy város pl. saját maga bevezetheti a helyileg megfelelő környezeti normát, a hulladékfeldolgozásra egy új megoldást alkalmazhat, vagy oktatási programokat indíthat stb. Nem kell a központi döntésekre várnia.
- Az önkormányzatok hivatalos és strukturált kapcsolatot teremtenek a helyi közösség és a központi kormányzat és/vagy más települések lakossága között.

Miután a fenntarthatóság helyi elvei tisztázódtak és a Local Agenda 21 **partneri kapcsolat-rendszere** összeszerveződött, a következő lépés **a problémák feltárása**. Ebben a szakaszban



együtt folyik a szubjektív és az objektív elemzés. A szubjektív helyzetelemzés és problémafeltárás azt jelenti, hogy megpróbáljuk feltárni, hogy a helyi közösség hogyan vélekedik a helyi állapotokról és legfőbb problémákról. Ebben az esetben jó szolgálatot tesz a célirányosan összeállított kérdőív, illetve részben ezekre épülnek a mélyinterjúk, továbbá a helyi fórumok. Célszerű elkészíteni egy előzetes SWOT elemzést. Sokat segíthet a térinformatika alkalmazása is.

A programok kidolgozását megelőzi a **célok kitűzése**. A célkitűzések konkrét feladatok megfogalmazásai, amelyekre a közösség törekszik. Ezek lehetnek társadalmiak, kulturálisak, környezetiak, gazdaságiak, rövid és hosszú távúak. Fontos, hogy a célkitűzések mérhetőek legyenek és az elfogadott mutatókhoz kapcsolódjanak. Az első fázisban elfogadott filozófiát ebben a szakaszban kell konkretizálni. Lényeges kérdés a problémák és célok fontossági sorrendbe állítása.

A Local Agenda 21 következő fázisa a **stratégiai akciótervezés**.

Az akcióterv készítése és megvalósítása a fenntartható fejlődés tervezési folyamatának központi eleme. Minden azt megelőző tevékenység – a partnerségi kapcsolatok kialakítása, a jövőkép megalkotása, a problémaelemzés – a hatékony akcióterv megalkotását készíti elő. Ezeket a terveket gyakran szokás „stratégiaiainak” nevezni, mert rendszerszemléletben közelítik meg a problémákat és perspektívájuk hosszú távú.

Még egy tökéletesre sikerült akcióterv sem garantálja, hogy a problémák valóban megoldódnak. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az LA 21 tervezési folyamatának beindításakor az egyik legnehezebben legyőzhető akadály a lakosság szkepticizmusa az újabb és újabb tervekkel szemben. A tervek megvalósítását hátráltató másik gyakori tényező az önkormányzati intézmények és dolgozók együttműködésének és akaratának hiánya, de rontja a teljesítményt az is, ha a végtermékre csak mint egy tervre tekintenek, miközben az széles körű intézményi reformmal és cselekvéssel kell hogy együtt járjon.

A stratégiai akcióterv sikeres megvalósításának egyik előfeltétele a tervezési szakaszban létrehozott szervezeti struktúra átültetése a megvalósítási szakaszba úgy, hogy a résztvevőknek itt is legyenek meghatározott feladatai. Másodszor, a megalkotott tervet az önkormányzatnak saját gyakorlatába is integrálnia kell. Az önkormányzati erőforrások mobilizálásán sok múlik, hiszen a tapasztalatok szerint az önkéntes érdekeltek az átfogó tervezési munka után hajlamosak kevesebb energiát befektetni a megvalósításba.

A közös megvalósítás kulcselemei a következők:

- Hatékony struktúrák létrehozása:
  - o hatáskörök reformja;
  - o decentralizáció – a lakossággal való szorosabb együttműködés létesítése;
  - o az önkormányzat adminisztratív egységei közötti koordináció;
  - o kvázi kormányzati és közösségi szervek közötti esetenkénti szakadék áthidalása.

- Hatékony tervezési kapcsolódások (célszerű az LA 21 tervezési munkáját a hivatalos tervezési határidőkkel szinkronizálni).
- Belső auditálás és monitoring:
  - o az alkalmazott belső eljárások kompatibilitásának a vizsgálata az akciótervben szereplő stratégiai és akciócélokkal;
  - o eljárások, szabályok, normák kialakítása, amelyek lehetővé teszik az akcióterv gyakorlatban történő átültetését az önkormányzaton belül;
  - o az új eljárások és normák működését figyelő menedzsment rendszeres kialakítása.

A fenntartható fejlődés felé való haladás és a program megvalósítása megkívánja a tervben lefektetett stratégiák monitoringját és **szisztematikus értékelését**. Az érdekcsoportok, az önkormányzat, a helyi lakosok kénytelenek lesznek rendszeresen ellenőrizni, hogy a megvalósítás valóban a tervezett hatásokat váltja-e ki, mert ha nem, akkor felül kell vizsgálni a terveket.

Az értékelési folyamat elemei közül kiemelendők a teljesítmésmutatókkal kapcsolatos követelmények. E mutatók rendszerébe be kell kapcsolni ún. szint- vagy előrehaladási indikátorokat, amelyek mérik a program megvalósítási ütemét, és amennyiben azok elmaradást mutatnak, szükség szerint be kell avatkozni a sikeres továbbhaladás érdekében.

## IRODALOMJEGYZÉK

1. A Riói Nyilatkozat a Környezet és Fejlődésről, Az ENSZ Környezet és Fejlődés Világkonferencia Dokumentumai, Föld Napja Alapítvány, 1993.
2. A helyi fenntartható fejlődési stratégiák (Local Agenda 21) kidolgozása és illesztése az átfogó fejlesztési tervekhez, Szlávik János és szerzőtársai, KÖM zárótanulmány 2001.
3. Bándi Gyula.: Környezetvédelmi kézikönyv, KJK, 1995.
4. Boulding, Kenneth E.: The Economics of the Coming Spaceship Earth, Valuing the Earth ed. Herman E. Daly and Kenneth N. Townsend, The MIT Press Cambridge, Massachusetts, London, England, 1993.
5. Buday-Sántha Attila: Környezetgazdálkodás. University Press Pécs 1999.
6. Chikán Attila: A fenntartható fejlődés gazdasági pillérei Magyarországon. Előadás MTA 2002. 04. 11.
7. Enyedi György: Fenntartható fejlődés – mit kell fenntartani? Magyar Tudomány 1994/10.
8. Fodor István: Környezetvédelem és regionalitás Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó Budapest – Pécs 2001.
9. Horváth Gyula – Rechnitzer János (szerk.): Magyarország területi szerkezete az ezredfordulón. MTA Regionális Kutatások Központja Pécs 2000.
10. Horváth M. Tamás – Szirmai Viktória: Településmenedzsment. In: Magyarország településkörnyezete. Magyarország az Ezredfordulón. Stratégiai kutatások. MTA Bp. 2000.
11. ICLEI-UNEP, 1996. The Local Agenda 21 Planning Guide.
12. Kerekes Sándor – Kiss Károly: Környezetpolitikánk az EU-elvárások hálójában. Agroinform Kiadóház Budapest, 2001.
13. Kerekes Sándor: Érték, mérték a természetben. Természet-Búvár 2001/6.
14. Kiss Károly: Ezredvégi Kertmagyarország, V-Kiadó, Budapest 1994.

15. Nyíri Kristóf: Globális társadalom és lokális kultúra a hálózottság korában. Magyar Tudomány 1998/11.
16. OECD: Guidelines for the Application of Economic Instruments in Environmental Policy. Environmental Committee Meeting at Ministerial Level, (OECD Background Paper No. 1.) Paris, 1991. January, (Megjelent magyarul a Környezet és Fejlődés című folyóiratban, 4-5.)
17. Szlávik János: A „fenntarthatóság” ökológiai és ökonómiai nézőpontból. Magyar Tudomány, 1998/8.
18. Szlávik János – Füle Miklós: Szép új (zöld) világ. Magyar Tudomány, 2001/12.
19. Szlávik János: A fenntartható fejlődés új mutatói. Társadalmi Szemle, 1998/3.
20. Szlávik János: A környezetértékelés módjai. Ipargazdaság 1995/3-4.
21. Szlávik János – Turchanyi Gyula: Fenntartható Fejlődés Helyi Programjai (Local Agenda 21) elkészítéséhez kutatási jelentés, BM, 2002.
22. Termelés, piac, természeti környezet. Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián. III. Környezetvédelem és integráció. MTA, 1998, 195 old. (Szerk. Glatz Ferenc, Összeállította Kerekes Sándor-Kiss Károly)

## **A szerző:**

**Dr. Szlávik János** közgazdász, egyetemi tanár, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Környezetgazdaságtan Tanszék, tanszékvezető

1111 Budapest, Stoczek u. 2-4.

Tel.: 463-1941

E-mail: [szlavikj@eik.bme.hu](mailto:szlavikj@eik.bme.hu)

# **A Környezettudományi Intézet sorozatának kiadványai**

1. Burger Ferenc – Rabóczki Laura – Szabó Sándor: *Az önkéntes környezetvédelmi megállapodások alkalmazásának előkészítése*
2. Csutora Mária: *A környezetvédelmi projektek pénzügyi elemzésének módszertana*
3. Kovács Eszter: *Vállalati környezeti jelentések elemzése a nemzetközi tapasztalatok tükrében*
4. Kováts Nóra – Paulovits Gábor: *Ökológiai kockázatelemzés és –becslés, mint vizes élőhelyek kezelését megalapozó metodológia*
5. Tanyi Anita – Zilahy Gyula: *A tisztább termelést korlátozó szervezeti tényezők*
6. Fleischer Tamás – Magyar Emőke – Tombácz Endre – Zsikla György: *A Széchenyi terv autópálya fejlesztési programjának környezeti hatásvizsgálata*
7. Bela Györgyi – Fucskó József – Kajner Péter – Marossy Zoltán: *A környezetterhelési díjak bevezetésének vizsgálata*
8. Tombácz Endre – Marossy Zoltán: *Az IPPC direktíva alkalmazásának problémái az EU-ban*
9. Major György – Nagy Zoltán – Tóth Zoltán: *Magyarországi éghajlat-energetikai tanulmányok*
10. Kálmán Edina: *Környezetvédelmi együttműködés az ellátási láncok mentén*
11. Kiss Károly: *Környezetvédelmi adóreform Nyugat-Európában – és néhány hazai vonatkozás*
12. Rákosi Judit – Koskovics Éva: *Az önkormányzati környezetvédelmi közszolgáltatásokat érintő európai uniós szabályozások megvalósításának feltételei*
13. Kiss Károly: *Energiaadók az Európai Unióban (környezetgazdasági elemzés)*
14. Kohlheb Norbert – Pataki György: *A környezetvédelmi felügyelőségek mint street level bureaucracy szerepe a környezetpolitikában*
15. Fonyó Zsolt – Szépvölgyi János – Harangozó Gábor: *A megelőző környezetvédelmi szemlélet térnyerése a hazai vegyiparban*
16. Galli Miklós – Zilahy Gyula: *A tisztább termelés bevezetésének lehetőségei a söriparban*
17. Szlávik János: *A helyi – kisregionális szint szerepe a fenntarthatóságban*

## **Előkészületben**

Bela Györgyi – Valené Kelemen Ágnes – Pataki György: *Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban*

Borsos Beáta: *Az öcodesign szerepe a vállalati környezetvédelemben*

Valkó László: *A fogyasztói magatartás környezetbarát befolyásolásának lehetséges eszközei és módszerei*

Fehér Péter – Móricz Péter – Németh Patrícia: *A számítástechnikai hulladékok megelőzése és kezelése*

Fucskó József – Kelemen Ágnes – Bela Györgyi – Kis András: *A forgalmazható zöld bizonyítvány és alternatívái*

Kiss Károly: *Támogatások az OECD országokban és az EU-ban – környezetgazdasági értékelés*