

# Helyi környezetpolitika



BUKOVICS ISTVÁN  
MARJAINÉ SZERÉNYI ZSUZSANNA

Dialóg Campus

# HELYI KÖRNYEZETPOLITIKA

ÖNKORMÁNYZATI SZAKTANÁCSADÓ  
SZAKIRÁNYÚ TOVÁBBKÉPZÉSI SZAK

Sorozatszerkesztő: Tózsá István

Bukovics István – Marjainé  
Szerényi Zsuzsanna

# HELYI KÖRNYEZETPOLITIKA

A helyi környezetpolitika  
című tantárgy egyetemi tankönyve

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

Az 1–4. fejezeteket írta: Marjainé Szerényi Zsuzsanna  
Az 5–17. fejezetet írta: Bukovics István

Szakmai lektor  
Bajnai László

© Dialóg Campus Kiadó, 2018  
© Szerzők, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# Tartalom

Előszó	7
1. A helyi környezetpolitika módszertani kérdései: a fenntarthatóság értelmezése a települések szintjén	9
2. Költség-haszon elemzés a helyi környezeti döntéshozatalban	21
3. Helyi civil mozgalmak, részvételen alapuló döntéshozatal	35
4. A környezeti tudatosság, szemléletformálás. – A környezeti nevelés	49
5. A természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelem	55
6. Magyarország veszélyeztetettsége, a hazánkban lehetséges katasztrófák főbb jellemzői	63
7. Szakágazati feladatok	73
8. A katasztrófavédelem további sajátos feladatai	77
9. A katasztrófavédelem jogszabályi alapjai	83
10. Az Alaptörvény szerinti különleges jogrend	87
11. Katasztrófaveszély, veszélyhelyzet, rendkívüli intézkedések a Kat. tv. alapján	91
12. A katasztrófák elleni védekezés szervezeti és irányítási rendszere	97
13. A katasztrófa elleni védekezésben érintett szervek fő feladatai	99
14. Hivatásos katasztrófavédelmi szervek	115
15. A katasztrófavédelem nemzetközi összefüggései	121
16. Regionális szervezetek, visegrádi négyek (V4)	129
17. A humanitárius és karitatív szervezetek	131
Jogszabálytár	133
További jogi hivatkozások	143
Felhasznált irodalom	145
Mellékletek	147

Vákát oldal

## Előszó

A szerkesztő feladata az, hogy szerkesztői módszerekkel és eszközökkel közelebb hozza az olvasót és a szerzőket, más szóval hozzásegítse az olvasót a szerzők mondanivalójának jobb megértéséhez. Ez a megtisztelő feladat egyben felelősséggel is jár.

A szerző azért ír, hogy olvassák, a szakíró ezen felül azért is, hogy megértsék. A megértéshez ismeretekre van szükség, megfelelő ismeretek nélkül nincs megfelelő megértés. Az olvasó általában két okból vesz kézbe szakmai szöveget: egyrészt, mert új ismeretet szeretne szerezni, másrészt mert a már meglévő ismereteit kívánja bővíteni.

A jelen kiadvány célja – a terjedelmi korlátok lehetőségein belül – mindkét igény ki-elégítése. A kiadvány két témaköre önállóan is megállja a helyét, ám mivel szakmai szempontból szoros kapcsolat van köztük, ezért átfedések, párhuzamok is találhatóak benne. A szerkesztés során megtartottuk ezeket a mondanivaló jobb megalapozása és megértése érdekében.

A másik szerkesztői megoldás az volt, hogy csak a legfontosabb jegyzetapparátust ismertetjük, ezzel mentesítve az olvasót az idő- és energiaigényes hivatkozások nyomon követésétől. Szükség esetén a világháló bőséges háttéranyagot tartalmaz.

A jegyzet első fele a környezetpolitika eszköztárának egy kis szeletét tekinti át, azokra az elemekre helyezve a hangsúlyt, amelyek vagy a legegyszerűbben használhatók, vagy kevésbé köztudottak, így új lehetőségek megismerését nyújtja az önkormányzati döntésekben részt vevők számára. A *fenntarthatóság* fogalmának áttekintése kihagyhatatlan, hiszen nap mint nap halljuk a kifejezést, ugyanakkor sokszor nem vesszük észre multidiszciplinaritását, valamint azt, hogy a fenntarthatósági célok megvalósulását minden döntésünk során figyelembe kell venni, megfelelő hangsúlyt helyezve a gazdasági, a társadalmi és a környezeti oldalra is. A DPSIR-modell és a SWOT-elemzés közkedvelt eszközök, jelen kötetben a környezetpolitikai vonatkozásokat emeltük ki. A fenntarthatóság horizontális célként való megjelenítése azt a követelményt állítja a döntéshozók elé, hogy a környezetünknek olyan elemeit is értékeljük közgazdaságilag (pénzben), amelyeket korábban mellőztünk. A zajterhelés csökkentése vagy az ökoszisztémák megőrzése, helyreállítása hasznot hoz a társadalomnak, így alapvető érdekünk ezek megvalósítása. A helyi közösségekben egyre nagyobb szerepet töltenek be a civil szervezetek, és részben rajtuk keresztül is jöhet létre az önkormányzatok társadalmi szerepvállalása, ezért az egyik fejezetünkben erről a két témáról írunk. Fontos továbbá tudatosítani, hogy a jövő generációk számára csak akkor tudjuk átadni a rendelkezésünkre álló erőforrásokat, ha a társadalom tagjainak környezet-tudatossága erősödik; ezért ezt a témát is bővebben kifejtik.

A jegyzet második része a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védekezés feladat- és szervezeti rendszerét foglalja össze. Értelmezi a szakterület fogalmi készletét és a települések veszélyeztetettségi besorolásának módszertanát. Átfogóan ismertetjük a katasztrófavédelem szerteágazó feladatrendszerét, operatív és hatósági feladatait a tűzoltástól



a szűnyoggyérítésig bezárólag. A jegyzetben összefoglaljuk a szakterületet megalapozó jogszabályi környezet és az ezt végrehajtó szervezeti és irányítási rendszert. Mindezek mellett rövid tájékoztatást adunk a katasztrófavédelmi nemzetközi együttműködésről.

Végezetül: minden olvasónak sok sikert kívánunk a kiadvány feldolgozásához, hasznosításához!

A kéziratot 2017. május 20-án zártuk le.

*Bukovics István*

# 1. A helyi környezetpolitika módszertani kérdései: a fenntarthatóság értelmezése a települések szintjén

## A fenntarthatóság jelentése, megközelítései

A fenntartható fejlődés definíciójának első, közismert változata szerint: „A fenntartható fejlődés röviden olyan fejlődés, amely biztosítja a jelen szükségleteinek kielégítését anélkül, hogy közben lehetetlenné tenné a jövő generációk szükségleteinek a kielégítését.”<sup>1</sup> Más-ként fogalmazva: a fenntartható fejlődés az emberi életminőség javulását jelenti úgy, hogy közben a Föld eltartóképeségének határain belül maradunk.

A fenntartható fejlődésnek 1987-ben megfogalmazott és azóta továbbfejlesztett elmélete az ökológiai, a társadalmi és a gazdasági fenntarthatóságot egyidejű harmóniaként feltételezi. Két megközelítést különböztethetjük meg: a gyenge és az erős (vagy szigorú) fenntarthatóságot. Ezek mélyebb vizsgálatához három tőkeelemet különíthetünk el: az ember alkotta tőkét ( $K_M$ , amely jelentheti a piacon megvásárolható árucikkeket, az infrastruktúrát, közös jellemzőjük az újratermelhetőség); a humán tőkét ( $K_H$ , amely a szellemi képességeinket, a tudást és tapasztalatot foglalja magában); valamint a természeti tőkét ( $K_N$ , amelynek részét képezi a biodiverzitás, a rendelkezésre álló termőtalaj, ásványkincseink). A gyenge és az erős fenntarthatóság az utóbbi kezelésében és értelmezésében különbözik egymástól, amelyet arra alapoznak, hogy a természeti tőkét nem ismerjük eléggé ahhoz, hogy a tevékenységeink minden következményét fel tudjuk mérni. Könnyen irreverzibilis (visszafordíthatatlan) változásokat szenvedhet, valamint egy bizonyos küszöbérték elérése után kicsiny beavatkozás is jelentős következményekkel járhat.<sup>2</sup> Pearce és Atkinson szerint, amennyiben elfogadjuk a neoklasszikus közgazdaságtan azon alapfeltevését, hogy a tőkejavak egymással korlátlanul helyettesíthetők, akkor a gyenge fenntarthatósághoz jutunk, amelyet az alábbi egyenlet tesz szemléletesebbé:

$$(K_M + K_H + K_N)_t \leq (K_M + K_H + K_N)_{t+1}$$

Közgazdasági értelemben tehát a gyenge fenntarthatóság akkor áll fenn, ha a társadalom rendelkezésére álló tőkejavak értéke időben nem csökken.

Amennyiben nem engedjük meg a tőkeelemek közti helyettesítést, akkor az erős fenntarthatósági kritériumhoz jutunk. A szigorú fenntarthatóság teljesülésének feltétele, hogy

<sup>1</sup> Gro Harlem Brundtland meghatározása. Lásd *Közös jövőnk* (1987). Az ENSZ Környezet és Fejlődés Világ-bizottságának (Brundtland Bizottság) jelentése. Eredeti dokumentum: World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. Oxford, University Press.

<sup>2</sup> PEARCE, David W. – ATKINSON, Giles D. (1993): Capital Theory and the Measurement of Sustainable Development. An Indicator of “Weak” Sustainability. *Ecological Economics*, Vol. 8. No. 2. 103–108.

a természeti tőke értéke időben ne csökkenjen, ekkor tehát egy további feltétel is megjelenik, a természeti tőke állandósága:

$$(K_M + K_H + K_N)_i \leq (K_M + K_H + K_N)_{i+1}$$

és

$$K_{N_i} \leq K_{N_{i+1}}$$

Az ökológusok és általában a természettudósok érthető okokból a tőkeelemek helyettesíthetőségét és így a gyenge fenntarthatóságot nem fogadják el, sőt, még a szigorú fenntarthatósággal is problémáik vannak, hiszen a természeti tőkén belüli átváltásokat ez utóbbi is feltételezi. Az ökológiai közgazdászok zöme a szigorú fenntarthatósággal kapcsolatban kiköti, hogy a természetben nem szabad irreverzibilis változásokat (például fajok kipusztulása) előidézni. Ez a feltétel persze a gyakorlatban nem teljesíthető. Ugyanakkor a települések, városok vezetői sok esetben hozhatnak olyan döntéseket, amelyekkel mégiscsak az erős fenntarthatósághoz járulnak hozzá, például helyreállítják vagy megőrzik a település zöld területeit, növelik azok arányát.

A közgazdasági irodalom szerint az a fejlődési pálya fenntartható, amely biztosítja, hogy az átlagos (egy lakosra jutó) *jólét* ne csökkenjen. Korábban a közgazdászok nem „bajlódtak” a jólét szabatos meghatározásával, azt feltételezték, hogy például a bruttó hazai termék (GDP) képes kifejezni azt, hogyan érzik magukat az emberek egy adott társadalomban, és azt is, hogy a több (növekvő GDP) egyúttal magasabb életminőséget is jelent. Ma már sokkal körültekintőbbek vagyunk. Felismertük, hogy önmagában az anyagi jólét (például a GDP) nem vezet feltétlenül boldogsághoz, ezért megfogalmazták a jóllétet, amely teljes egészében magában foglalja az anyagi jóllétet, azon kívül azonban számos egyéb tényezőt is figyelembe vesz: a környezet állapotát, a települések tagjainak biztonságát, a szociális hálót, a foglalkoztatottság mértékét stb.

## Az ENSZ fenntarthatósági céljai

2015 szeptemberében New Yorkban tartották azt az ENSZ-csúcstalálkozót, amelynek során a világ vezetői egy olyan célrendszert fogalmaztak meg, amelynek a 2030-ig való teljesülése esetén biztosítható, hogy Földünk állapota a fenntartható fejlődés keretrendszere szerint alakuljon, növekedjen lakóinak jólléte. A 193 ország által egyhangúlag elfogadott tizenhét fenntartható fejlődési cél a fejlődés új, egyetemes mércéjét állította fel. Ezeket a célokat a települések fejlesztése során is figyelembe kell venni, hiszen annak megvalósulása ugyan sok esetben csak globálisan képzelhető el, azonban a helyi közösségek konkrét cselekvései nélkül nem érhetünk el határozott eredményt. A célok az alábbiak:

- „véget vetni mindenhol a szegénység minden formájának;
- véget vetni az éhínségnek, elérni az élelmiszer-biztonságot, fejleszteni az élelmezést, és előmozdítani a fenntartható mezőgazdaságot;
- biztosítani az egészséges életet, és előmozdítani a jóllétet mindenki számára, minden korosztályban;

- biztosítani az átfogó és igazságos minőségi oktatást, és előmozdítani az egész életen át tartó tanulási lehetőségeket mindenki számára;
- megvalósítani a nemek közötti egyenlőséget, valamint segíteni minden nő és lány felemelkedését;
- biztosítani a fenntartható vízgazdálkodást, valamint a vízhez és a közegészségügyhöz való hozzáférést mindenki számára;
- biztosítani a megfizethető, megbízható, fenntartható és modern energiát mindenki számára;
- előmozdítani a hosszan tartó, átfogó és fenntartható gazdasági növekedést, a teljes és eredményes foglalkoztatást, valamint a méltó munkát mindenki számára;
- alkalmazkodó infrastruktúrát építeni, előmozdítani az átfogó és fenntartható iparosodást, valamint elősegíteni az innovációt;
- csökkenteni az országokon belüli és az országok közötti egyenlőtlenséget;
- a városokat és az emberi településeket befogadóvá, biztonságossá, alkalmazkodóvá és fenntarthatóvá tenni;
- biztosítani a fenntartható fogyasztási és termelési szokásokat;
- sürgősen cselekedni a klímaváltozás és hatásai leküzdése érdekében;
- a fenntartható fejlődés érdekében megőrizni és fenntarthatóan használni az óceánokat, tengereket és a tengeri erőforrásokat;
- védeni, visszaállítani és előmozdítani a földi ökoszisztémák fenntartható használatát, fenntarthatóan kezelni az erdőket, leküzdeni az elsivatagosodást, valamint megfékezni és visszafordítani a talaj degradációját és a biodiverzitás csökkenését;
- a fenntartható fejlődés érdekében előmozdítani a békés és befogadó társadalmakat, biztosítani a mindenki számára elérhető igazságszolgáltatást, és minden szinten hatékony, felelősségre vonható és befogadó intézményeket létrehozni;
- megerősíteni a végrehajtás módjait, és feléleszteni a fenntartható fejlődés globális partnerségét.”<sup>3</sup>

## A DPSIR-modell és a SWOT-elemzés jelentősége a helyi környezeti problémák feltárásában, megoldásában

A környezetpolitikai eszközök kialakításához, megválasztásához elengedhetetlen, hogy a probléma gyökerét, a miatta kialakuló helyzetet, annak hatásait és következményeit is ismerjük. Világunk bonyolultsága e folyamatok átláthatóságát igencsak megnehezíti. A helyi környezeti állapot vizsgálatánál is szükség van olyan eszközökre, amelyek segítségével a folyamat egésze, de annak egyes részei is mélyebben tanulmányozhatók. Erre szolgál a fejezetben tárgyalt két eszköz: a DPSIR-modell és a SWOT-analízis.

A DPSIR a *driving forces, pressure, state, impacts, responses* angol szavak kezdőbetűiből született, magyarul a *hatótényezők/mozgatórugók, terhelés, állapot, hatás, válaszok* szavakkal ismertek, és talán ez a leggyakrabban használt megközelítés. Elsősorban stratégiai környezeti vizsgálatoknál alkalmazzák. Praktikussága miatt különösen alkalmas

<sup>3</sup> *Fenntartható fejlődési célok*. Elérhető: [www.unis.unvienna.org/unis/hu/topics/sustainable\\_development\\_goals.html](http://www.unis.unvienna.org/unis/hu/topics/sustainable_development_goals.html) (A letöltés dátuma: 2018. 05. 08.).

a feltáráásra, de bármely területen használható. A modellt hazánkban továbbfejlesztették, így alakult ki a SÉMA-modell (stratégiai értékelő módszertani alapvetés), amely az eredeti DPSIR-modell kapcsolatrendszerét még világosabbá teszi, valamint összekapcsolja, kiegészíti azt egyéb szempontokkal is.

A SWOT-analízis talán a legegyszerűbb módszer, amely segíti az önkormányzatokat a településekre vonatkozó tervek, stratégiák előkészítésében, azok jövőképeinek kialakításában. A SWOT négy angol szó kezdőbetűjének összevonásából származó kifejezés: *strengths=erőségek, weaknesses=gyengeségek, opportunities=lehetőségek, threats=veszélyek*.

A fejezetben elsősorban magukat a modelleket mutatjuk be, de kitérünk azok gyakorlati alkalmazásának lehetőségeire is. Segítségükkel az önkormányzatok elemezhetik problémáikat, alternatív megoldásokat kereshetnek, és könnyebben megalkothatják jövőképüket.<sup>4</sup>

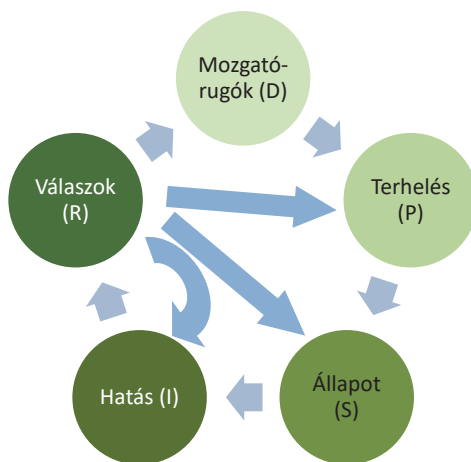
### *A DPSIR- és a SÉMA-modell*

A DPSIR-modell az OECD által kifejlesztett PSR- (pressure, state, response) modell továbbfejlesztett változata, amelyet széles körben használnak olyan szempontrendszerként, amely képes a társadalom és a környezet közötti kapcsolatok leírására. Az Európai Unió Környezetvédelmi Hivatala (EEA, European Environment Agency) is ennek segítségével tekinti át a különböző környezeti hatásokat.

A hatótényezők, mozgatórugók a különböző társadalmi és gazdasági tevékenységekből indulnak (driving forces, D), amelyek terhelik a környezetet (pressures, P). Mindezek eredménye a környezetben kialakuló állapot, a környezeti változás (state, S). A környezetben kialakuló szennyezőanyag-koncentrációk hatást gyakorolnak mind az élő, mind az élettelen környezetre, például az emberi egészségre, az ökoszisztémákra, az épületek állagára stb. (impacts, I). E hatások mérséklése érdekében születnek a válaszok (response, R), amelyek mind a négy elemre irányulhatnak, tehát a hatásokra, az állapotra, a terhelésre és a mozgatórugókra egyaránt (lásd az 1. ábrát). Egy konkrét példával megvilágítva: a háztartások szinte mindegyik tevékenysége (mosogatás, mosás, emberi anyagcsere-folyamatok mint hatótényezők) szennyvizet termel (terhelés). A szennyvizet vagy egyedi tartályokban gyűjtik, vagy a szennyvízcsatornán keresztül távozik. Mindenesetre a folyamat legvégén (tisztítva vagy tisztítatlanul) felszíni vízbe, folyókba vezetik, emiatt kisebb-nagyobb mértékű szennyezőanyag-koncentráció alakul ki, például növekszik a nitrogén- vagy a foszforterhelés (állapot). A magasabb koncentráció kedvezőtlenül hathat a folyó élővilágára, vagy több-letköltséget okozhat azoknak a vállalatoknak, amelyek a folyóból biztosítják technológiai vízigényüket, és a kérdéses szennyező miatt tisztítani kell a kivett vizet (hatás). Annak érdekében, hogy a lánc valamely pontján enyhülést érjenek el, válaszokra van szükség, amely megtestesülhet egy olyan szabályozásban vagy vállalati döntésben, amelynek következtében például tisztább technológiát alkalmaznak a jövőben (válasz).

<sup>4</sup> A fejezet megírásakor jelentős mértékben támaszkodtunk az alábbi szakirodalomra: KEREKES Sándor – MARJAINÉ SZERÉNYI Zsuzsanna (2015): *Helyi környezetpolitika*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Elérhető: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitarium/bitstream/handle/11410/10330/Teljes%20sz%C3%B6veg?-sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 08.)

A DPSIR-lánc összes elemére vonatkozóan az első lépés az adatok és információk gyűjtése. Ezt az egyes elemek közötti bonyolult kapcsolatrendszer áttekintése követi. Ha ezt a technikát alkalmazzák, lehetőség nyílik a környezeti, társadalmi, gazdasági kapcsolatok teljesebb feltárására, majd a megfelelő válaszok, vagyis a hatékony intézkedések meghozatalára. A módszer azért lehet kiváló eszköz például az önkormányzatok kezében is, mert világossá teszi az összefüggéseket a modell által képviselt láncban, amely lánc megszakítható a különböző láncszemekhez kötődő beavatkozásokkal, ezáltal erősítheti és támogathatja a döntéshozást.



1. ábra

A DPSIR-modell

Forrás: KERÉKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 80.

A DPSIR-modell egyes elemeit többféleképpen lehet értelmezni. A hatótényezők egyik jelentése szerint maga a fogalom attól függ, hol azonosítják a környezeti probléma okait (az emberi tevékenységek között vagy a természeti rendszerben), illetve attól is, milyen szinten jelenik meg a probléma. Bizonyos esetekben a hatótényezők közé kizárólag antropogén természetű tényezők kerülhetnek, hiszen mindazon társadalmi, demográfiai és gazdasági fejlesztést érthetjük alatta, amely az életstílusban, a fogyasztásban vagy a termelésben okoz változásokat. A szakirodalom megkülönbözteti az elsődleges és a másodlagos hatótényezőket. Előbbihez tartoznak azok a technológiai és társadalmi tényezők, amelyek az emberi tevékenységeket motiválják (népességnövekedés, társadalmi struktúra, kulturális attitűdök, egyéni szükségletek), míg a másodlagosakat az elsődlegesek idézik elő: kiváltják a terheléseket és hatásokat. Ide sorolható például a földhasználat-váltás, a városiasodás, az ipari és mezőgazdasági fejlődés. Egy másik csoportosítás szerint közvetlen és közvetett mozgatórugókról beszélhetünk. Sok esetben hatótényezőknak azokat a gazdasági szektorokat tekintik, amelyek a terhelést okozzák, így az ipart, a mezőgazdaságot és a közlekedést.

A 2007–2013 közötti időszakra készülő operatív programok környezeti értékeléséhez 2006 tavaszán dolgozták ki az úgynevezett *stratégiai értékelő módszertani alapvetést*

(SÉMA), amely lehetőséget teremt arra, hogy a különböző típusú társadalmi és szakmapolitikai beavatkozások stratégiai szinten értékelhetővé váljanak környezeti és fenntarthatósági szempontból.

A SÉMA három, a környezet és más szakmapolitikák és programozás szempontjából sarkalatos modellt ötvöz:

- a DPSIR-modellt,
- a fenntartható fejlődés hárompillérű modelljét és
- a kimeneti, eredmény- és hatásindikátorok modelljét.

A SÉMA keretében kialakított értékelési módszer által lehetővé válik az aktuális helyzet, a célok, a beavatkozások és az ezekhez tartozó indikátorok együttes, strukturált rendszerben történő vizsgálata a fenntarthatósági értékrend (alapelvek) és a környezetpolitikai célok szempontjából. A 2. ábra alapján jól látszik, hogy a SÉMA a DPSIR-re épül, annak továbbfejlesztéseként értékelhető. A modell konkrét tartalommal történő feltöltésénél fontos szerepet játszanak a fenntarthatósági alapelvek és értékrendek (lásd az 1. táblázatot), hiszen ezek az alapelvek szisztematikusan és mindenre kiterjedően fogalmazznak meg kérdéseket és vizsgálati szempontokat a DPSIR-lánc elemeinek feltárásakor.

A fenti fogalmi területek felhasználásával megfelelően áttekinthető és logikailag összefüggő módon, strukturáltan leírhatóvá, jellemezhetővé válik az aktuális környezeti helyzet, illetve, ha megfelelően alkalmazzák a módszert, akkor jól bemutathatók és elemezhetőek a környezeti változások, azok okainak és hatásainak időbeli változása (trendek, folyamatok szempontjából). A SÉMA-modell ábrájának középső körében található a környezetpolitikai válaszok (responses). Ez alatt azokat a társadalmi beavatkozásokat értjük, amely a bemutatott fogalmi területek bármelyikének valamilyen irányú megváltoztatását eredményezik. Ezek közé soroljuk például az operatív programokban megfogalmazott prioritásokat és beavatkozásokat, de ide tartozhat egy helyi szinten megfogalmazott stratégiai dokumentum prioritási listája is. A tervezett beavatkozások az általuk célzott területek szerint A, B, C és D típusba sorolhatók attól függően, hogy milyen szinten kezelik az adott problémát. Például a kármentesítési programok a C típusú beavatkozásokba sorolhatók, mivel a környezeti állapot közvetlen változtatását célozzák.

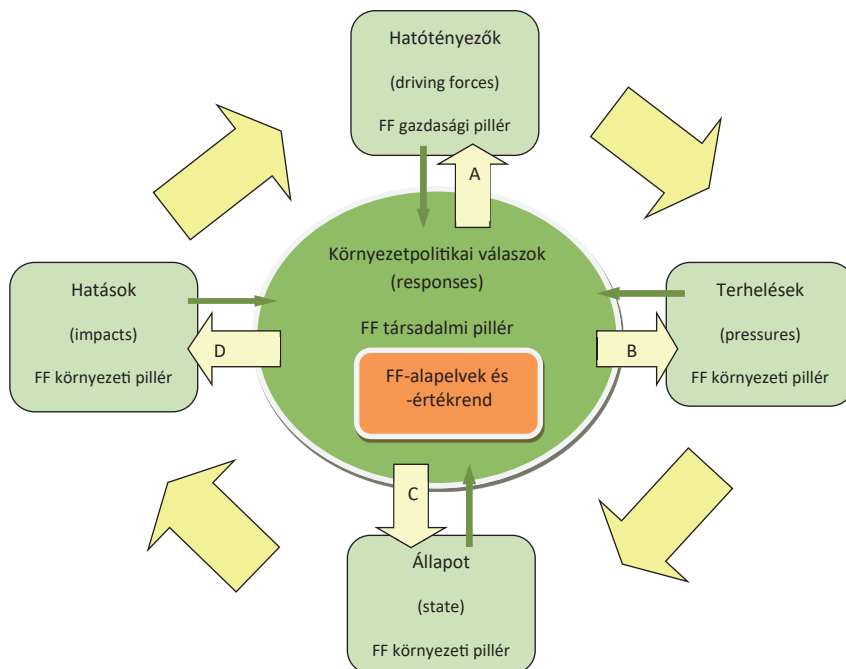
A tervezett célok és prioritások jellege jól beazonosítható az egyes beavatkozási típusok valamelyikébe, így azokat összefüggéseiben vizsgálhatóvá teszi. A környezetpolitikai válaszok keretében meghatározott beavatkozások a fenntarthatósági alapelvek, értékrend alapján is értékelhetők. Ebben az esetben az a kérdés, hogy az adott beavatkozás milyen fenntarthatósági alapelv érvényesülését segíti elő, illetve elősegíti-e egyáltalán.

A környezetpolitikai válaszok keretében megfogalmazott és érvényesítendő célokhoz, beavatkozásokhoz indikátorok tartoznak, amelyek három szinten mérik a megvalósítást:

- Az első szint a kimeneti indikátorok szintje, amely az adott beavatkozás során a beavatkozás által érintett objektumok, személyek fizikai mértékegységekben kifejezhető adatait tartalmazza (hossza, területe, száma stb.).
- A második szint az eredményindikátorok szintje, amely az érintett objektumok, személyek minőségbeli változására vonatkozó adatokat tartalmazza (kapacitás növekedése, képzettséget szerzett résztvevő stb.).

- A harmadik szint a hatásindikátorok szintje, amely a beavatkozás hatékonyságát, azaz a kitűzött cél elérése felé történő elmozdulást mutatja be (energiára fordított kiadások csökkenése, munkahelyhez jutottak száma stb.).

A három különböző szintű indikátorcsoport az A, B, C és D jelű nyilak mindegyikébe beírható, hiszen minden típusú intézkedést, beavatkozást nyomon kell tudni követni, ehhez pedig szükség van mérhető indikátorokra.



2. ábra

*A stratégiai értékelő módszertani alapvetés (SÉMA-) modellje*

*Forrás: KERÉKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 83.*

Minden előnyük mellett a modellek alkalmazásakor körültekintően kell eljárni, ugyanis a feltételezett egyszerű kapcsolatok esetleg nem tudják megragadni a való világ összefüggéseinek komplexitását. Első ránézésre tetszetős lehet a kapcsolatokat modellek segítségével tisztázni, de a látszólagos egyszerűség félrevezető lehet. Ez elsősorban akkor fordulhat elő, ha az egyes DPSIR-kategóriákat külön kezelik. A D-P-S-I-R kategóriák közötti kapcsolatok ugyanis szinergiához is vezethetnek, de antagonisztikusak is lehetnek. Például egy meghatározott hatást számos körülmény eredményezhet, de ugyanezt eredményezheti a hatások enyhítésére született valamely válasz is. Vagy ugyanarra az állapotösszetevőre gyakorolhat hatást többféle terhelés, és ezek mindegyike különböző hatótényezőkből származik. Ráadásul az emberi tevékenységek és a környezet közötti kapcsolatok olyan összetettek lehetnek, amelyeket ma még egyáltalán nem ért az emberiség. Az 1. táblázat azt tekinti át,



milyen konkrét fenntarthatósági alapelveket, értékrendeket kell érvényre juttatni, illetve azt, milyen kérdések megválaszolásával hajthatjuk végre a DPSIR-modell konkrét alkalmazását.

## 1. táblázat

*A fenntarthatósági alapelvek és az értékrend főbb pontjai*

<b>A fenntarthatóság alapelveinek, értékrendjének főbb területei</b>	<b>Milyen kérdésekre keressük a választ?</b>
I. A természeti/környezeti elemek fenntartható használata	<p>1. Mennyire biztosítjuk a feltételeken megújuló környezeti elemek és rendszerek önszabályozó képességének megőrzését és állapotuk javítását?</p> <p>2. Előnyben részesítettük-e a megújuló erőforrások alkalmazását?</p> <p>3. Mennyire segítjük a hulladék- és szennyeződésképződés megelőzését, a lehető legalacsonyabb szinten tartását, a veszélyesség csökkentését és az eddig okozott károk felszámolását?</p> <p>4. A felhasznált vagy feláldozott természeti értékek nagyságával egyenlőben vannak-e a fejlesztések során létrehozott értékek?</p> <p>5. Figyelembe vettük-e a területhasználat során a környezeti szempontból igénybe vehető területek nagyságára vonatkozó szigorú felső korlátot, azaz a fejlesztéseknél a terület- és környezetkímélő megoldásokat részesítettük-e előnyben?</p> <p>6. Tekintettel voltunk-e az úgynevezett elővigyázatosság elvére, amely elősegíti az esetleges későbbi, hosszú távú károk bekövetkezésének elkerülését?</p>
II. A meglévő értékek hosszú távú fenntartása, megőrzése	<p>7. Figyelembe vettük-e a biológiai sokféleség, változatosság fennmaradásának biztosítása, újratermelődése feltételeinek megőrzését?</p> <p>8. Biztosítjuk-e az élettelen, épített környezet (építészeti és kulturális) értékeinek, valamint a tájképi, tájhasználati értékek fennmaradását?</p>
III. A helyi közösségek fennmaradásának, az emberhez méltó élet feltételeinek biztosítása	<p>9. Tudatosítottuk-e, hogy a helyi szinten kezelhető erőforrások, környezeti adottságok használata elsősorban a helyi közösségek hasznát szolgálja?</p> <p>10. Gondot fordítottunk-e a helyi kultúrák fejlődésére, kialakulására, amelyek megteremthetik az emberek és a környezet harmonikus együtélését?</p> <p>11. Biztosítható-e a helyi közösségek és települések megtartó erejének növekedése?</p> <p>12. Figyelembe vettük-e szubszidiaritás elvét a fejlesztési döntések során a szükséges információ, illetve az érintettek megfelelő részvételének biztosításával?</p>
IV. A technológiai haladás adta lehetőségek kiaknázása fenntartó szemlélettel	<p>13. Tekintettel voltunk-e arra, hogy a fejlesztéseknek az anyag- és energiaintenzív termékek és technológiák körétől az anyag- és energiaszegény, inkább a tudás- és kultúraalapú termelés és fogyasztás irányába kell mutatniuk?</p> <p>14. Vizsgáltuk-e, hogy a technológiai fejlesztések a fenntarthatóság érvényesítésének irányában hatnak?</p> <p>15. Figyelembe vettük-e, hogy a területen alkalmazott technológiai lehetőségek valóban illeszkednek-e az ottani természeti és társadalmi adottságokhoz?</p>
V. A felelősségteljes ember kiművelése	<p>16. A fejlesztések és más beavatkozások hozzájárulnak-e ahhoz, hogy a társadalom tagjaiban (az érintettekben, ideértve a természetes és jogi személyeket, valamint ezek közösségeit, csoportjait) a fenntarthatóság értékei, illetve a környezet iránt érzett felelősség tudatosuljon, és erkölcsi normává váljon?</p> <p>17. Elősegítjük-e a teljes értékű élet feltételeinek biztosítását az önismeret, a közösségi élet fejlődésének ösztönzése, egy, a fenntarthatóságot mint értéket is magában foglaló belső értékrend kialakulásával?</p>

A fenntarthatóság alapelveinek, értékrendjének főbb területei	Milyen kérdésekre keressük a választ?
VI. Esélyegyenlőség és területi egyenlőség	18. Biztosítjuk-e, hogy a köz érdekét szolgáló információhoz, így a környezettudatos magatartás kialakulásához szükséges tudáshoz, oktatáshoz mindeki egyenlő eséllyel jusson hozzá? 19. Biztosítjuk-e a teljes értékű élet lehetőségét a különböző helyzetben lévő személyek és közösségek számára? 20. Törekedtünk-e a kistérségek közötti fejlettségi különbségek kiegyenlítésére?
VII. Jó kormányzás	21. Tekintettel voltunk-e arra, hogy az igazgatás és a kormányzás során segítsük a jogbiztonságot, az átláthatóságot, a jogkövetést, a korrupció hiányát, a szubszidiaritást, az információkhoz való hozzáférést, a részvételt, a hatékonyságot, a koherenciát, az állampolgársági tudatosságot, az elszámoltathatóságot?
VIII. Egészségmegőrzés, megelőzés, kezelés, egészségfejlesztés	22. Vizsgálataink kiterjedtek-e az alábbi szempontokra: az egészségmegőrzés (betegségmegelőzés, -kezelés, a mentális és fizikai egészségfejlesztés) minden területére (például élelmiszerbiztonság); minden oktatási szintre (szakma- és képzésspecifikus); az intézményműködtetésre; a kiszolgáltatókra és a kontrollra; az egészségtudatosság kialakítására; a környezetegészségügyi, foglalkoztatási, munkaegészségügyi információ elérhetőségére; a megelőzés érvényesülésére az intézményi rendszerben; a jövő generáció egészségének megőrzésére; a hosszú és betegségtől mentes életre (születéskor várható egészséges élettartam); az aktív életre (öregség)?

*Forrás:* a szerző saját szerkesztése

### *A SWOT-elemzés*

A SWOT-analízis során egy táblázatot töltünk ki, amelyben az egyik szempont szerinti csoportosítás alapján azt vizsgáljuk, hogy belső vagy külső tényezők jelentik-e az adott szempont alapját, míg a másik csoportosítási dimenzió arra a kérdésre válaszol, hogy a jelenségek, hatások segítik-e vagy gátolják a célok elérését. Az erősségeket a belső tényezők és a célok előmozdítását segítő tényezők adják. Ugyancsak a belső tényezőkre építenek a gyengeségek, mégpedig azokra, amelyek gátolják a célok elérését. A lehetőségeket a kívülről jövő (külső) tényezők alapján gyűjtjük össze, közülük pedig azok tartoznak ide, amelyek elősegítik a célok elérését. Végül, a fenyegetettségek külső tényezőkön alapulnak, és hátráltatják a célok megvalósíthatóságát (lásd a 2. táblázatot).

A SWOT-analízis elkészítése eltérő módszerekkel történhet: kialakíthatják azokat a város vezető pozícióiban lévő szakemberei, de a lakosság vagy a lakosság egy részének bevonásával is feltárhatók a település erősségei, gyengeségei, lehetőségei és veszélyei.

2. táblázat  
*A SWOT-elemzés dimenziói és cellái*

SWOT-elemzés	SEGÍTIK a célok elérését	GÁTOLJÁK a célok elérését
BELSŐ TÉNYEZŐK (szervezeti jellemzők)	ERŐSSÉGEK (strengths)	GYENGESÉGEK (weaknesses)
KÜLSŐ TÉNYEZŐK (környezeti tényezők)	LEHETŐSÉGEK (opportunities)	FENYEGETETTSÉGEK (threats)

*Forrás:* PÓLYA Árpád (2009): *SWOT-analízis, avagy a marketing-helyzetelemzés megkoronázása*. Elérhető: [http://agrostratega.blog.hu/2009/07/16/swot\\_analizis\\_avagy\\_a\\_marketing\\_helyzetelemzes\\_megkoronazasa](http://agrostratega.blog.hu/2009/07/16/swot_analizis_avagy_a_marketing_helyzetelemzes_megkoronazasa)  
 (A letöltés dátuma: 2018. 05. 08.)

A SWOT-elemzés hasznosságának szemléltetésére egy konkrét esetet mutatunk be, amelynek során – nevek nélkül – áttekintjük, mennyiben segítheti a döntéshozatalt a SWOT-elemzés használata például az Integrált Településfejlesztési Stratégia (ITS) megalkotásánál. A stratégia, illetve az ezt megalapozó helyzetelemző és helyzetértékelő munkarész tartalmi elemeire vonatkozóan a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendeletet rendelkezik. Az ITS integrált szemlélete abban ölt testet, hogy az önkormányzatok gazdaságfejlesztési, társadalmi és szociálpolitikai, valamint környezetvédelmi fejlesztéseire komplex módon tekint, figyelembe veszi az egyes területek egymást erősítő (szinergikus) hatásait is. Az ITS a környezetvédelmet, a fenntarthatóságot horizontális területekként kezeli, amely azt jelenti, hogy ezeknek a szempontoknak át kell hatni az összes célt és eszközt (horizontális terület lehet még az esélyegyenlőség, a partneri kapcsolatok kialakítása vagy az értékteremtés is). Egy kisváros (a továbbiakban nevezzük Fenntartható Városnak) ezen dokumentumának elkészítését, a jelenlegi helyzet feltárását, a közösség jövőre vonatkozó igényeinek összegyűjtését egy négy, egymást követő alkalommal megrendezett beszélgetéssorozaton alkotta meg. Ennek során a környezetvédelmi, fenntarthatósági SWOT-tábla az alábbiak szerint alakult (3. táblázat). A megfogalmazott SWOT-szemponatok alapján – többek között a következő jövőbeli, környezetvédelemmel összefüggő célokat fogalmazták meg: a zöldterületek arányának növelése, a parkok számának növelése és minőségi javítása, zöld város (arculat, szemléletváltás), ifjúsági park kialakítása, a harántirányú közlekedés megteremtése (kerékpár, közösségi).

3. táblázat

Egy kisváros épített és természeti környezete védelmének területére vonatkozó SWOT-elemzés

Erősségek	Gyengeségek
<ul style="list-style-type: none"> <li>• városüzemeltetés</li> <li>• új városközpont</li> <li>• építészeti sokszínűség</li> <li>• folyamatos intézményfejlesztés</li> <li>• vasúti közlekedés</li> <li>• felújított vasútállomás</li> <li>• buszközlekedés</li> <li>• buszmegállók arculata</li> <li>• pozitív kommunikáció</li> <li>• igényes épületek megjelenése</li> <li>• uszoda és park építése</li> <li>• kihasználásra váró szabad területek</li> <li>• beépített és zöldterület aránya</li> <li>• szelektív hulladékgyűjtés</li> <li>• környezettudatos oktatás</li> <li>• az emberek egyre jobban odafigyelnek épített és természeti környezetükre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a vasút elhelyezkedése</li> <li>• kihasználatlan terek</li> <li>• stílusegység hiánya</li> <li>• a település középiskolája épületének elhanyagolt állapota</li> <li>• nem ismertek a tulajdonosi kötelezettségek</li> <li>• a külterületi utak fejletlensége</li> <li>• úthibák</li> <li>• kevés a játszótér</li> <li>• rendezetlen városrészek</li> <li>• kerékpárutak hiánya</li> <li>• a helyi patak és környezetének elhanyagoltsága</li> <li>• szemetelés, rongálás</li> <li>• kevés a használható park</li> <li>• a helyi kiserdők kihasználatlanok</li> <li>• az M0 autótűz zajterhelése</li> <li>• az M5 autópálya miatti forgalom, zajterhelés</li> <li>• a helyi hulladéklerakó nyári bűzhatása</li> </ul>
Lehetőségek	Veszélyek
<ul style="list-style-type: none"> <li>• több hulladéktároló</li> <li>• környezettudatos szemlélet erősítése</li> <li>• parkok zöldőbbé tétele</li> <li>• a <i>Tiszta udvar, rendes ház</i> cím bevezetése</li> <li>• a <i>Madárbarát</i> cím bevezetése</li> <li>• más önkormányzatokkal való kapcsolatfelvétel</li> <li>• a Fenntartható Város és az egyik szomszédos település közötti rendezetlen területek felülvizsgálata</li> <li>• hulladékégető létesítése (támogatás)</li> <li>• autópálya – zajvédő falak</li> <li>• a szelektív gyűjtés hatékonyságának növelése</li> <li>• erdős és zöld területek megfelelőbb hasznosítása (például szabadtéri erősítőgépek)</li> <li>• lakossági közösségi portál (cseréje)</li> <li>• az iskolákban több környezettudatos program (érdeklődés felkeltése)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a közlekedés és a hulladék elégetése miatti légszennyezés és légszennyezettség</li> <li>• a kerékpárral történő közlekedés erősítése</li> <li>• illegális hulladéklerakás</li> <li>• épített környezet – új építési szabályok</li> </ul>

*Forrás:* a szerző saját szerkesztése a Völgyzugoly Műhely Kft. 2017-es anyagának felhasználásával

## Ellenőrző kérdések

1. Mit jelent a fenntartható fejlődés?
2. Miben különbözik a gyenge és az erős fenntarthatóság egymástól, és ez mire vezethető vissza?
3. Hogyan értelmezhető a jólét és a jóllét fogalma?
4. Egy saját példán keresztül mutassa be, hogy az ENSZ által megfogalmazott, legújabb fenntarthatósági célok közül melyik megvalósulásához járulhat hozzá egy település, annak lakossága!

5. Mi a lényege a DPSIR-modellnek? Mivel nyújt többet a SÉMA-modell?
6. Jellemezze a DPSIR/SÉMA-modell egyes láncszemeit, példákkal megvilágítva!
7. Milyen szempontokat visznek be a modellekbe a fenntarthatósági alapelvek, az értékrend?
8. Hogyan segítheti a DPSIR-modell az önkormányzatot a helyi fenntarthatósági, környezeti problémák feltárásában és megoldásában?
9. Mi a lényege a SWOT-elemzésnek?
10. Mi a SWOT-elemzés szerepe és haszna a települések környezeti változásainak értékelésekor?

## 2. Költség-haszon elemzés a helyi környezeti döntéshozatalban

### Bevezetés

A környezeti javakban bekövetkező változások értékelése régóta megjelenik a fejlett országok döntéshozatalában. Hazánkban az utóbbi évtizedben vált fontossá, elsősorban az európai uniós pályázatok elnyerése/teljesítése, illetve kötelezettségei kapcsán. Ugyanakkor a széles körű társadalmi hatások számszerűsítése, főként pénzbeli (közgazdasági) értékelése hazánkban még viszonylag kevés példával rendelkezik, a meglévő esetek pedig általában a legegyszerűbb eljárásokat alkalmazzák. Miért kell külön foglalkoznunk a környezeti javak közgazdasági értékelésével? Ennek oka, hogy a környezeti javaknak, az azokban bekövetkező változásoknak nincs piaca, ahol az ára, értéke kialakulhatna, ezért azokat számszerűsített formában nem tudjuk döntéseinkbe beépíteni. Ebben a fejezetben a közgazdasági értékelés néhány alapfogalmát, alapjellemzőjét, valamint az értékelésre lehetőséget adó módszereket tekintjük át, példákon keresztül még szemléletesebbé téve azokat. Amennyiben hazai példa is rendelkezésre áll, azokat használjuk fel a bemutatásnál, igyekezve a helyi kérdésekben alkalmazott esetek kiemelésére.

Kiindulásképpen a költséghatékonysági vizsgálatot, a költség-haszon elemzést, majd a környezeti költség-haszon elemzést vesszük górcső alá, amely egy olyan irányú elmozdulást is magában foglal, amelyben egyre nagyobb szerephez jutnak (juthatnak) az eddigiek során kisebb figyelmet kapó környezeti változások is. Természeti erőforrásokba történő befektetések hasznai általában hosszú távon jelentkeznek, így a pénzürték időbeli változásának, jelenbeli értékének is nagy a szerepe, amit diszkontálással oldunk fel. Nagyon röviden áttekintjük azokat a mutatókat is, amelyeket ezeknél az elemzéseknél döntési módszerként használhatunk, például a nettó jelenértéket.

A közgazdasági értékelésben a teljes gazdasági érték fogalmát alkalmazzuk, amely összegyűjti az értékelő, az ember és a környezeti javak között meglévő (értékcentrikus) viszonyt, hiszen azt mutatja meg, miért fontos, értékes egy adott környezeti jószág az emberek számára. Az értékelési eljárások különböző feltételezésekből indulnak ki; vannak olyanok, amelyek valós piaci eseményekből becsülik meg a környezetben bekövetkező változások értékét, mások pedig kérdőíves felmérésben hipotetikus helyzeteket is képesek vizsgálni. Természetesen ezeknek igen széles skálán mozog az idő- és költségzsükséglete, alapvetően azonban az értékelt változás jellege határozza meg azt, amelyiket érdemes felhasználni.

A tankönyv egy fejezete a részvételen alapuló eljárásokat tekinti át, éppen ezért – ahhoz szorosan kapcsolódva – érdemes megvizsgálni, hogy a közgazdasági, pénzbeli értékelés hogyan kapcsolható össze a részvételi technikákkal, illetve azt, hogy a jövőben milyen

irányokban érdemes például a helyi döntések megalapozásához a két eljárás csoport lehetőségeit ötvözni.

### **A költség-hatékonysági, a költség-haszon és a környezeti költség-haszon elemzések sajátosságai**

A környezetpolitika elsődleges célja, hogy a társadalom tagjainak jóllétét emelje azáltal, hogy csökkenti vagy megelőzi a környezet negatív változásait, amely érintheti az ország egészét, egy régió lakosait, vagy csak egy kisebb terület népességét. Egy önkormányzatnak sincs arra lehetősége, hogy minden problémát orvosoljon, ezért a lehetőségeket prioritizálni kell. A különböző döntési alternatívák közül való választást alapozzák meg a költség-hatékonysági vizsgálatok vagy a költség-haszon elemzés.

A költség-hatékonyság-elemzés esetében a célra koncentrálnak, és számba veszünk több olyan lehetőséget, megoldást, amely az adott cél elérését teszi lehetővé. Eredményei alapján pedig kiválasztható az egy adott cél elérésére alkalmazandó optimális megoldás. A költség-hatékonyság vizsgálata során a hatások és a költségek összevetése történik meg. A költségek nagyságáról általában rendelkezünk információval, az eredményeket (a környezeti állapotváltozást) naturáliákban (természetes mértékegységben) adjuk meg. A hatékonysági mutatók általános képlete: a naturáliában kifejezett változás/forintosított költség. A mutató tehát azt fejezi ki, hogy egységnyi fajlagos költséggel mekkora hatást érünk el. Minél magasabb ennek a mutatónak az értéke, annál hatékonyabban érhetünk el egy eredményt (a döntési szabály a minél magasabb hatékonysági mutató). Példaként említhető a városi zöldterület növelésének költség-hatékonysági vizsgálata, amelynek végeredményeként az egységnyi költségre jutó zöldfelület-növelés értékét kapjuk. (A kifejezés reciproka is jól használható; ekkor azt keressük, hogy egységnyi zöldfelület növelésének mi a költsége, amely adat szintén alkalmas az alternatívák összehasonlítására.) Az eljárás hátránya, hogy csak a költségeket hasonlítja össze, és nem foglalkozik a hasznokkal, amelyek jelentősen különbözhetnek egy-egy intézkedés kapcsán (ezt az anomáliát enyhíti ugyan az a jellemzője, hogy egy adott célt definiál, ennek alapján a beavatkozások – legalábbis az adott cél tekintetében – hasonló egy eredmény vonatkozásában, másokban azonban lényeges eltérések is lehetnek), így a társadalom tagjainak jóllétváltozását sem képes megbecsülni.

A költség-haszon elemzés (a továbbiakban: CBA) eredményei alapján kiválasztható a társadalom számára optimális cél és az ehhez kapcsolódó műszaki megoldás. A költség-haszon elemzésben mindkét oldal, a költségek és a hasznok számszerűsítése és pénzbeli értékben való kifejezése („forintosítása”) történik meg. A pénzbeli hasznok és költségek közgazdasági módszerekkel összevethetőek, elemezhetőek (nettó jelenérték számítás, belső megtérülési ráta stb.); ezek alapján történhet meg az optimális döntési változat kiválasztása, amely a célt is magában foglalja. A költség-haszon elemzés alapján akkor ítélnék egy beavatkozást megfelelőnek, amennyiben a diszkontált hasznok meghaladják a diszkontált költségeket, illetve – a használdozati költségeket is figyelembe véve – nem találunk jobb alternatívát.

A környezeti költség-haszon elemzés (a továbbiakban: ECBA) során az intézkedések hatásainak széles skáláját foglaljuk bele az elemzésbe, így a környezeti javakban bekövetkezőket is. Természetesen egy-egy intézkedésnek rendkívül sok következménye, hatása

lehet (egyidejűleg pozitívak és negatívak), amelyek közül számosat előre látunk ugyan, viszont számszerűsítésük – valamilyen oknál fogva – nem lehetséges vagy nem célszerű. A végső elemzéseinkben – a legjobb értékelői szándék ellenére is – a hatásoknak csak egy kisebb része jelenik meg. Habár ez a megoldás sem tökéletes, de mindenképpen jobb, mintha semmit sem számszerűsíténénk. A számszerűsítés eszközei a környezet-gazdaságtani értékelési eljárások, amelyeket a következő alfejezetben ismertetünk. Ezek a módszerek elsősorban azt a közös célt szolgálják, hogy az egyébként piaccal nem rendelkező változásoknak piacot teremtsenek, amelyen keresztül az „árak”, értékük is meghatározható.

A környezeti költség-haszon elemzés lépései általában a következők:

1. a cél megfogalmazása, az intézkedések meghatározása alaphelyzettel együtt;
2. a hatások azonosítása;
3. a közgazdaságilag releváns hatások kiválasztása;
4. a hatások fizikai mennyiségekben történő kifejezése;
5. a hatások pénzbeli értékelése;
6. az értékek diszkontálása;
7. a diszkontált költségek és hasznok összegeinek összehasonlítása a döntési szabály felhasználásával (például nettó jelenérték);
8. érzékenységvizsgálat végrehajtása (megvizsgáljuk, hogy az elemzésben felhasznált egyes adatok egységnyi változása milyen mértékben befolyásolja a végeredményt; így meghatározhatók az adott vizsgálat kritikus elemei).

Az ECBA-ban számos döntési szabályt alkalmazhatunk, amelyek a következők: az egyszerű megtérülés, a diszkontált megtérülés, a nettó jelenérték, a haszon-költség arány, valamint a belső megtérülési ráta.

Az elemzések eredményeinek értékelését lehetővé tevő döntési szabályok tárgyalása előtt érdemes néhány szót szólni a mindegyikben érvényre jutó diszkontálásról. A beruházások általában hosszú távra készülnek. Gyakori, hogy a beruházási költségek a beruházási időszak elején, míg a remélt hasznok később, hosszú évekre elosztva jelentkeznek. Az eltérő időszakban, években keletkező költségeket, hasznokat azonban nem összegezhetjük egyszerűen, ugyanis a mai 1 Ft holnap már kevesebbet ér, amit a pénz időértékének nevezünk.

A jövőbeli költségek/hasznok jelenbeli értékét (jelenértékét) kapjuk meg, ha azokat egy megfelelő diszkontrátával diszkontáljuk. A jelenérték-számítás általános képlete:

$$PV = C_1/(1+r)^1 + C_2/(1+r)^2 + \dots, \text{ ahol}$$

PV a jelenérték,  $C_i$  az egyes időszakokban jelentkező pénzáramlás,  $r$  a diszkontráta,  $t_i$  pedig az időpont. Annyi időszakot veszünk figyelembe, amennyit a beruházás időtávja megkíván.

A diszkontráta megválasztása kényes feladat, hiszen a megtérülési mutatóink eredményei nagyban függenek a diszkontráta mértékétől. Az alkalmazandó diszkontráta nagyságát számos tényező befolyásolja; köztük az infláció, a befektetés kockázata, a befektetett tőke alternatív költsége (ha másba fektetnénk a pénzt, az milyen haszonnal járna). Magánberuházási döntések során általában piaci diszkontrátát használnak, közösségi (állami/önkormányzati) beruházások esetében ugyanakkor indokolt lehet a társadalmi diszkontráta alkalmazása, amely a piacinál alacsonyabb.



Magántőkéből megvalósuló beruházásoknál a diszkontráta a tőke haszonlehetőség-költségét fejezi ki, vagyis a lehető legjobb alternatíva költségét. Ez nominális diszkontrátánál tartalmazza az inflációt és azt a kamatlábat, amelyet a vállalat/magánbefektető alternatív beruházásaival elérhet. A nagyobb kockázatú projekteknel még nagyobb az értéke, hiszen kockázatot általában csak a még nagyobb hozam reményében vállalnak. A magas diszkontráta használata természet- és környezetvédelmi szempontból nem előnyös, mivel ebben az esetben a hosszabb távon jelentkező természeti/környezeti hasznok (és károk) a diszkontálás miatt nagyon leértékelődnek. Kormányzati, állami projektek költség-haszon elemzésénél a társadalmi diszkontrátát használjuk a piaci diszkontráta helyett. Egy 40–80 éves hatású projekt (például erdőtelepítés) a piaci diszkontrátával soha nem térülne meg, noha esetleg a jövő generációk számára is fontos értéket képviselő, pozitív környezeti eredményeket hozó erőforrás fejlesztését célozza. Ugyanakkor a piaci diszkontráta leértékelné a jövőben bekövetkező környezeti katasztrófák (például felmelegedés, erdőpusztulás) jelentőségét, így nem ösztönöznék az ezek megelőzésére tett intézkedéseket sem. Pályázati útmutatókban gyakran előírják az alkalmazandó diszkontráta értékét is.

Az egyik legegyszerűbb döntési módszer a megtérülési idő kiszámítása, amely azt az időtávot mutatja, amely ahhoz szükséges egy befektetés esetében, hogy a pénzáramlások éppen fedezzék az indításhoz szükséges beruházási költségeket. Ez az érték az úgynevezett megtérülési küszöb, amely a még elfogadható megtérülési időt fogja megadni. A projekt megvalósítását akkor fogadjuk el, ha a megtérülési idő nem nagyobb, mint az elvárt megtérülési idő, amelyet az alábbiak szerint számítunk ki:

Egyszerű megtérülési idő = Induló beruházás / Éves nettó megtakarítás

Látható, hogy ez a kalkuláció nem különbözteti meg a jelenbeli és a jövőbeli pénzáramokat. A diszkontált megtérülési idő mutatója kifejezi, hogy a várható nettó jövedelmek jelenértéke (tehát diszkontált értéke) hány év alatt éri el az induláskor befektetett összeget. Egy projektet akkor fogadjuk el, amennyiben az eredményként kapott évek száma nem haladja meg az elvárt megtérülési időt.

Az egyik legelterjedtebb mutatószám a nettó jelenérték (a továbbiakban: NPV), amelynek kiszámítása során a projektekhez tartozó teljes időszakra határozzuk meg a pénzáramlások (költségek és hasznok) jelenértékét. Egy beruházás nettó jelenértékét a kezdeti beruházás költsége, valamint az összes, későbbi években várható pénzáram jelenértékének összege adja, az alábbiak szerint:

$$NPV = C_0 + \frac{C_1}{(1+r_1)} + \frac{C_2}{(1+r_2)^2} + \frac{C_3}{(1+r_3)^3} + \dots + \sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+r_t)^t}$$

ahol NPV: nettó jelenérték, r: diszkontráta,  $C_t$ : pénzáramlás a t-edik évben (amely az adott évben esedékes költségek és hasznok különbségéből adódik), a projekt kezdeti beruházási költsége pedig  $C_0$ , előjele negatív. Ha az NPV pozitív, akkor a projekt megvalósításra érdemes, ha viszont negatív, akkor el kell utasítanunk (amennyiben nulla, akkor a beruházás kivitelezésével nem nyerünk és nem veszítünk semmit, vagyis közömbös a megvalósítása).

Több alternatív lehetőség értékelésekor a magasabb nettó jelenértékű projektet érdemes elfogadni.

A haszon-költség arány a diszkontált haszon összege, elosztva a diszkontált beruházási költségek összegével. Amennyiben értéke nagyobb 1-nél, a projekt megvalósításra érdemes. A projekt pénzügyi szempontból annál előnyösebb, minél nagyobb a haszon-költség arány. Kiszámításának képlete:

$$\text{Haszon-költség arány} = \sum_{t=1}^n \frac{B_t}{(1+r_t)^t} \bigg/ \sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+r_t)^t}$$

ahol  $B_t$ : hasznok a  $t$ -edik évben,  $C_t$ : költségek a  $t$ -edik évben,  $r$ : diszkontráta.

A bemutatottak közül a nettó jelenérték, valamint a haszon-költség arány alkalmazása ajánlott döntési módszerként, amelyekről elmondható, hogy ugyanazokat a pénzáramlásokat használja (a diszkontált hasznokat és költségeket), csak az előbbi a különbséget, az utóbbi az arányukat mutatja.

### A közgazdasági értékelés alapfogalma: a teljes gazdasági érték

A közgazdasági értékelés során az úgynevezett teljes gazdasági érték (a továbbiakban: TGÉ) fogalmát használjuk kiindulópontként, amely az emberek szempontjából listázza azokat az érveket, amelyek alapján az adott környezeti változás értékes lehet. Két fő komponense a használatlal összefüggő és az attól független értékrészek. Ezt a két fő részt további összetevőkre oszthatjuk: az előbbit a közvetlen, a közvetett és a választási lehetőség értékére; utóbbit pedig például az örökségi vagy a létezési értékre, az alábbiak szerint:

*Teljes gazdasági érték (TGÉ) = használatlal összefüggő értékrészek (közvetlen és közvetett használatlal kapcsolatos, valamint a választási lehetőség értéke) + használatlal nem összefüggő értékek (örökségi érték, létezési érték stb.)*

A használatlal kapcsolatos értékrészek a jelenlegi generáció tagjainak preferenciáit foglalják magukban, míg az attól függetlenek elsősorban a jövő generációk preferenciáit jelentik. Közvetlen hasznosságot jelentenek mindazok a változások, amelyek az életünket látható, észlelhető módon befolyásolják, vagy ténylegesen használjuk azokat. A közvetett értékrészek általában nem tudatosulnak az emberek mindennapi gondolkodásában, az itt megjelenő értékrészek mégis alapvetően meghatározzák életünket. Ennek a komponensnek a harmadik tagja, a választási lehetőség érték azzal függ össze, hogy akkor is értékesnek tarthatunk egy pozitív irányú környezeti változást (vagy egy negatív változás elkerülését), amennyiben jelenleg nem használjuk az adott környezeti elemet, annak egy-egy szolgáltatását, viszont szeretnénk megőrizni azokat egy jövőbeli hasznosítás reményében. A használatlaltól független értékrészekben az jelenik meg, hogy a jelen generáció esetleg semmilyen célra sem használja az adott természeti erőforrást, viszont fontosnak tartja annak megőrzését, állapotának javítását a jövő generáció érdekében vagy csak az adott erőforrás önmagában vett értékének megőrzése miatt (példákat lásd a 4. táblázatban).

A használatlalt összefüggő értékeket sokkal pontosabban és többféle módszerrel is megragadhatjuk, míg a használatlaltól függetleneket nehezebben, és már csak néhány eljárás felhasználásával. Az egyes eljárások jellemzésénél erre a tulajdonságra is utalunk majd.

Külön kell szólnunk az úgynevezett ökoszisztéma-szolgáltatásokról, amelyek – a teljes gazdasági érték mellett – egyre nagyobb mértékben segítik a nem piaci javak közgazdasági értékelését, ugyanis minden kézzelfogható és nem kézzelfogható javat és szolgáltatást ezek közé sorolunk, amelyek az emberek jóllétét befolyásolják.<sup>5</sup> Segítségükkel sokkal mélyebben feltárható egy-egy beavatkozás, intézkedés környezetre, természetre gyakorolt hatása, illetve az egyes ökoszisztéma-szolgáltatások relatív súlya is. A biodiverzitás jelentőségét megérthetjük az 5. táblázatból, amely az ökoszisztéma-szolgáltatásokat foglalja rendszerbe.

4. táblázat

*A teljes gazdasági érték összetevői és a helyi környezetben jelentkező haszonrészek példái*

Értékrészek	Teljes gazdasági érték			
	Személyes használatlalt összefüggő értékek			Személyes használatlaltól független értékek
	közvetlen	közvetett	választási lehetőség	
<b>Példák</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a város határában lévő patak rekreációs célokat szolgál</li> <li>a zajterhelés csökkenése javítja az ott élők életminőségét, kinyithatják az ablakot anélkül, hogy ezzel lehetetlenné tennék például a tévézést</li> <li>egy kiserdő a város szélén számos élőlénynek ad otthont, amelyeket a látogatók megnézhetnek</li> <li>a város környéki tó horgászásra alkalmas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a patak melletti növényzet részt vesz a város levegőjének megtisztításában</li> <li>a fák segítik a talaj megkötését, ezáltal az eróziós folyamatokat ellensúlyozzák</li> <li>mint élőhely, nemcsak a szabad szemmel látható és az emberek számára fontos élőlényeknek ad otthont a vizes élőhely, hanem minden élőlénynek, ezzel is stabilizálva az életközösségeket</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>amennyiben megőrizzük a környezeti javakat, pozitív változásokat érünk el bennük, ezáltal a jövőbeli használat is lehetővé válik, amely értéket képviselhet az emberek számára</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ha a jelen generáció képviselői sem ma, sem a jövőben nem akarják használni a környezeti erőforrásokat, a jövő generációk érdekében mégis fontosnak tarthatják azt</li> <li>például, a tűzokok megőrzésével lehetővé válik, hogy meghatározó, őshonos élőlények álljanak a jövő generáció tagjainak rendelkezésére</li> </ul>

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

<sup>5</sup> KELEMEN Eszter (2013): *Az ökoszisztéma szolgáltatások közösségi részvételen alapuló, ökológiai közgazdaságtani értékelése*. Gödöllő, Szent István Egyetem. Elérhető: [http://archivum.szie.hu/JaDoX\\_Portlets/documents/document\\_14005\\_section\\_14668.pdf](http://archivum.szie.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_14005_section_14668.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 05. 08.)

5. táblázat  
Az ökoszisztéma-szolgáltatások rendszere

Élelmezési, ellátási szolgáltatások	Szabályozási szolgáltatások	Kulturális szolgáltatások
<i>Termékek, amelyeket az ökoszisztémából nyerünk</i>	<i>Olyan hasznok, amelyek az ökoszisztémákban zajló folyamatok szabályozásából származnak</i>	<i>Nem anyagi hasznok az ökoszisztémákból</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• hal</li> <li>• méz</li> <li>• faanyag</li> <li>• biokémiai anyagok</li> <li>• genetikai erőforrások</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• klímaszabályozás</li> <li>• vízszabályozás (mennyiségi)</li> <li>• víztisztítás</li> <li>• O<sub>2</sub>-termelés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• spirituális és vallási</li> <li>• rekreáció és ökoturizmus</li> <li>• esztétikai</li> <li>• inspiráció</li> <li>• nevelési</li> </ul>
	Támogató szolgáltatások	
<i>Szolgáltatások, amelyek a többi ökoszisztéma-szolgáltatás termeléséhez szükségesek</i>		
• talajképződés	• tápanyagkörforgás	• elsődlegesbiomassza-termelés

*Forrás: KEREKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 33.*

A továbbiakban elsősorban azokat a közgazdasági értékelési eljárásokat tekintjük át részletesebben, amelyek a gyakorlatban kevésbé ismertek, jelentőségük azonban egyre inkább megkérdőjelezhetetlen a helyi döntésekhez nyújtott fontos információk tekintetében. Bemutatjuk a hedonikus ármódszert, az utazásiköltség-módszert, a feltételes értékelés, valamint a haszonátvitel eljárását. Mindegyik módszerben közös, hogy a lakosság fizetési hajlandóságát mérik.

## A környezeti javakban bekövetkező változások közgazdasági értékelési módszerei

### *A hedonikus ármódszer*

A hedonikus ármódszer tényleges piaci (ingatlanforgalomra vonatkozó) események alapján becsüli a környezetben bekövetkező változások értékét. A karakterisztika elméletre épül, amely azt jelenti, hogy egy jószág vagy szolgáltatás keresletét az egyes jellemzők iránti keresletével is meg lehet határozni. Minden termék sok-sok tulajdonság halmazaként fogható fel, és a vásárlás során ezeknek a jellemzőknek a halmazát vesszük meg. Például, egy autó megvételekor annak több tulajdonságáért együttesen vagyunk hajlandóak fizetni: a márkájáért, a felszereltségéért, a színéért stb. Az egyes jellemzők árának összessége adja meg az autó vételárát. A hedonikus ármódszerben modellezzük az egyének fizetési hajlandóságát arra vonatkozóan, hogy megvásároljanak egy bizonyos jószágot, a jószág jellemzőinek (karakterisztikáinak) szintjei függvényeként. Azt vizsgálja, mi a kapcsolat a környezeti javak, szolgáltatások szintjei (például zajszint, szilárd szennyezők koncentrációja stb.) és a piaci javak (házak, ingatlanok) ára között. Alkalmazható például a levegőminőség-változás hatásának, az erdős területek közelségének, vagy a szép táj hatásának becslésére.

Az értékeléshez össze kell gyűjtenünk számos, magára az ingatlanra (strukturális: a lakás mérete, a szobák, fürdőszobák száma, kert megléte stb.), a környék társadalmi-gazdasági helyzetére (iskolák száma, jellege, minősége, kulturális intézmények megléte stb.), a terület elérhetőségi (főként közlekedési), valamint környezeti jellemzőire vonatkozóan. Ez utóbbiak között van az a jellemző is, amelynek árat befolyásoló hatását vizsgálni kívánjuk. Ahhoz, hogy az eljárás megbízható eredményeket adjon, meg kell találni mindazokat a magyarázó változókat, amelyek az ingatlan árát befolyásolják. Az adatok forrásai lehetnek az ingatlan-nyilvántartások, de megszerezhetők például a helyi közlekedési információk áttekintésével, vagy akár az adásvételi folyamatban érintett személyek megkérdezésével is.

Az eljárás előnye, hogy valós piaci magatartás alapján becslül; valamint az, hogy ha az adatok rendelkezésre állnak, akkor egy viszonylag egyszerű, sokváltozós matematikai-statisztikai elemzés után értéket rendelhetünk a vizsgált környezeti/természeti jószág mellé. Hátrányai között említhető a befolyásoló tényezők megválasztása, kiderítése, ami jelentősen megváltoztatja a változók becsült hatását. A becslésénél alkalmazhatunk árat, de bérleti díjat is, amelyek közül a bérleti díj használata preferált, mivel ekkor sokkal jobban lehet a rövid távon jelentkező ingatlanpiaci változásokat követni. Sokszor komoly gondot okoz a környezeti változók mérése (objektív, de szubjektív tényezők is szerepeltethetők az értékelésben). A teljes gazdasági érteken belül csak a használattal összefüggő értékeket méri. A helyi környezetpolitikai alkalmazása kifejezetten javasolható a csak egy szűkebb térségben jellemző hatás értékelésére, ilyen a zajszennyezés vagy egy park, vízfelület (folyó, tó) közelsége.

A hedonikus ármódszer helyi környezetpolitikai vonatkozásának szemléltetéséhez két esettanulmányt mutatunk be, egy hazait és egy nemzetközit.

A magyarországi esetet Debrecen egyik városrészében készítették, amelynek során azt vizsgálták, mekkora árkülönbség alakult ki két városrész ingatlanjai között, amelyek közül az egyik szennyezett, a másik nem szennyezett területekkel volt körülvéve. A vizsgálat során egy korábbi szovjet laktanya területén működtetett hulladéklerakó következtében visszamaradt szennyezett talaj és talajvíz (szénhidrogén- és nehézfém-szennyezés) miatt érintett terület kármentesítését tervezték (és hajtották végre), amelynek során a költségeket megbízhatóan tudták becsülni, a tisztítás hasznaira vonatkozóan azonban semmilyen információ nem állt rendelkezésre. A hasznok nagyságának becsléséhez 1997–1998-as ingatlaneladásokból kiindulva a hedonikus ármódszert alkalmazták. A feltételezések szerint a lerakó hatása leginkább a tócsókerti és a tócsóvölgyi lakások árában volt érzékelhető. A szíkgáti területen 15 sekély hulladéktároló helyezkedett el, amelyek közül 12 vízzáró réteg nélküli. A szennyezés az 1950-es években indult meg ipari és lakossági kibocsátásokkal egyaránt; elsősorban nehézfém-tartalmú, savas kibocsátásokkal, fáradt olajjal, fenolokkal, cianidos anyagokkal.

A vizsgálat során azt feltételezték, hogy a hulladékövezet jelenléte kizárólag a Tócsó-területi lakások árára gyakorolt hatást, a többi lakótelep – a lerakótól mért nagyobb távolság következtében – lakásainak árát a szennyezés (és így a kármentesítés) nem befolyásolta. A 90-es évekbeli ingatlan-nyilvántartásokra jellemző, hogy az adott két évben összesen 361 adásvétel történt, amelyből mindössze 76 került a végső elemzésbe, elsősorban hiányos információk miatt. A modellezés eredményeképpen az alábbi tényezőkről derült ki a jelentősebb ármódosító hatás: 1. a szobák száma, 2. a belvárostól mért távolság, 3. a lakás emeleteinek száma, 4. az épület magassága, 5. a lakás Tócsó-területi elhelyezkedése, valamint 6. a zöldfelület nagysága. Végeredményben azt találták, hogy a szennyezett területek

közéleben lévő lakótelepen található lakás ára 20%-kal alacsonyabb, mint egy teljesen hasonló, de Debrecen más lakótelepén elhelyezkedő lakásé. Ez forintosítva azt jelenti, hogy ha a szennyezés nem lett volna jelen a térségben, az a tóócskerti ingatlanok árát 506 ezer, míg a tóócövölgycikét 607 ezer Ft-tal növelte volna. Összességében a kármentesítés 10–13%-os értéknövekedést jelentett az ingatlanok árnövekedése következtében.<sup>6</sup>

Egy önkormányzat esetében fontos környezetpolitikai döntés vonatkozhat arra, milyen jellegű zöldterületeket alakítsanak ki, tartsanak fenn, és azokra mennyit költsenek. Egy dániai példa erre keresi a választ. A városi zöldterületek jelentős költséggel tarthatók megfelelő állapotban, ugyanakkor magának a zöldterületnek a hasznait kevésbé ismerjük. A zöldterületek minőségileg eltérők: méretük, sűrűségük, növényzetük különbözőek lehetnek, amely jellemzők objektív mérőszámai az észlelt összképnek. A zöldterületek komoly hasznot eredményezhetnek a városi lakosság számára (séta, pihenés, a levegőszennyezettség csökkentése, a zajhatás mérséklése, szellősebb városkép biztosítása). A vizsgálatot Dánia egyik nagyvárosában, Aalborgban hajtották végre, összesen 12 928, 2000–2007 között lezajlott adásvétel alapján. Az ingatlanokban körülbelül fele-fele arányban voltak jelen családi házak és lakások, amelyekre külön modellt alakítottak ki, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a zöldterületek eltérő hasznosságot eredményezhetnek a családi házak és a lakások árában (az utóbbiak esetében fontosabb, hiszen a családi házak saját kerttel rendelkeznek, az ott élők ritkábban mennek ki a parkokba). Nyolc kategóriába sorolták a városi zöldterületeket (a továbbiakban: VZT): park, tó, természetes terület, temető (a nyugat-európai városokban a temető kissé más jelleget ölt, és látványban is eltérő a magyarországiakhoz képest, rekreációs célokra is használatosak), sportpálya, közösségi terület, mezőgazdasági jellegű területek, zöld puffer zónák (olyan területek, amelyek valamely negatív hatást igyekeznek mérsékelni, például a sűrű, elsősorban nagy forgalmú utak közelségének hatását, vagy egy korábbi ipari terület látványát). Feltételezték, hogy minél könnyebben közelíthető meg a VZT, és minél magasabbak a fenntartási költségek, annál jobb/nagyobb lehet a terület által nyújtott rekreációs szolgáltatás.

A családi házak esetén azt tapasztalták, hogy a különböző VZT-k eltérő értéket képviselnek: például a parkok méretének 1%-os növekedése 0,01%-os áremelkedést eredményez a házak értékében, a tavak közelsége 7%-os árnövekedést hoz, de a temetők és a természetes területek is magasabb árat generálnak. Ugyanakkor a pufferzónák csökkentik a házak értékét (ez valószínűleg azzal magyarázható, hogy a családi házak a város külsőbb kerületeiben találhatóak, amelyekhez a korábban nagyobb szennyezettséget okozó, például ipari területek is közelebb voltak). A közösségi területeknek nem volt hatása a házak árára. A lakások modelljében a parkok látványa 6%-os áremelkedést eredményez, a természetes területeknek nincs hatása (megleppő eredmény, de erre az a magyarázat adható, hogy a természetes területek inkább a város külső kerületeiben találhatóak, a lakások pedig a város központjához közel, így a távolság jelentős a kettő között). A közösségi területek mérete pozitív hatást gyakorol az árra, viszont a temetők közelsége csökkentette az árat. Mindezen eredmények alapján eldönthető, hogy az egyes parkfejlesztések esetében mely jellemzők erősítésére érdemes a városi költségvetés nagyobb összegeit fordítani, vagy arra is, hogy a város egyes körzeteiben milyen jellegű zöldterületeket érdemes kialakítani.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> KERÉKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 121–124.

<sup>7</sup> KERÉKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 124–125.

### *Az utazásiköltség-módszer*

Az utazásiköltség-módszer a fogyasztók valós piaci cselekményei alapján becsüli a vizsgált, például környezeti jószág értékét. Az emberek sok-sok piaci jószágot vesznek meg, de gyakran nem azok közvetlen használatának élvezete miatt, hanem azért, mert egy bizonyos célt kívánnak elérni a kérdéses jószág fogyasztásán keresztül. Például egy olyan területen, ahol az ivóvíz tisztasága nem megfelelő, ásványvizet vehetnek az emberek ivóvízszükségletük kielégítésére. Ezzel gyakorlatilag megveszik az egészséget. Közelebb áll a nehezen számszerűsíthető javak kérdéséhez az a példa, amikor szeretnénk meglátogatni egy gyönyörű tanösvényt, ehhez pedig benzint vagy buszjegyet vásárolunk. Ezek megvétele csak eszköz a cél eléréséhez. A módszer alkalmazásának előfeltétele, hogy az értékelni kívánt területet látogatni lehessen: ezek általában rekreációs tevékenységekkel hozhatók kapcsolatba, például egy vízpart tájképe, egy tó vagy tározó, amely horgászati célra is alkalmas, vagy egy sétára használt erdő rekreációs értéke.

Az utazásiköltség-módszer azon az egyszerű feltételezésen alapul, hogy egy terület értékét megadják azok a költségek, amelyeket az emberek az odalátogatás érdekében kifizetnek. A költségek több tényezőből tevődnek össze, amelyek az odautazás konkrét költségei (vonatjegy, buszjegy vagy a benzin ára stb.), az esetleges belépőjegy ára, az utazással és az értékelt területen töltött idő lehetőségköltsége (ezt az időt más tevékenységre is fordíthatnák az emberek). Ezekre, valamint az évenként megtett látogatások számára vonatkozóan statisztikai adatokból, illetve kérdőív segítségével kapnak adatokat a kutatók, amely adatokból meghatározható a terület látogatásának keresleti görbéje, vagyis az, mi a kapcsolat a látogatás gyakorisága és a látogatás költsége között. Általános tapasztalat szerint minél távolabb lakik valaki az értékelt területtől, annál kisebb számban fogja azt meglátogatni egy meghatározott időintervallumon belül. Két leggyakrabban használt típusa a *zonális* és az *egyedi utazásiköltség-módszer*. Előbbinél statisztikákban meglévő információkból becsülünk, utóbbinál viszont magukat a látogatókat kérdezzük meg az utazással összefüggő célokról és a látogatás gyakoriságáról. Az elemzésekben az utazások egy időszak alatti száma és bármely társadalmi-gazdasági változó között kereshetjük a kapcsolatot, természetesen az utazási költségek függvényében. Ebben az esetben is alapvető kérdés, hogy az utazási költségek tényleges nagysága hogyan befolyásolja egy adott időszak alatti látogatások számát. Ezenkívül azt is megbecsülhetjük, milyen társadalmi-gazdasági tényezők hatnak még a látogatások megvalósulására. A módszerrel meghatározzuk a keresleti görbét, amelyből a társadalom tagjainak jóléte is becsülhető.

Legfőbb előnye, hogy tényleges piaci magatartások alapján értékel, ami miatt a döntéshozók is jobban elfogadják az eredményeit. Eddig nem említettük azt a nagyon egyszerűnek látszó, mégis fontos feltételt, hogy a fogyasztók érzékeljék a minőségi vagy mennyiségi változásokat az értékelt jószágban is. Ha a látogatások száma nem változik egy komoly fejlesztés hatására, akkor az eljárás torzított eredményt ad. További előnye a viszonylagos egyszerűsége, amely azonban csökken, ha a kérdőíves felmérést igénylő egyedi típust alkalmazzuk, vagyis akkor, amikor az egyéneket az értékelt jószág helyszínén kérdőívvel kérdezzük meg a szükséges adatokról. Ekkor viszont pontosabbak lesznek a becsléseink.

Hátrányai között említhetjük, hogy csak a használók adatai alapján végezzük a becslést, ezért nem tudjuk, hogy a használattól független értékrészek milyen mértékben jelenhetnek meg a kifizetett utazási költségekben, így a teljes gazdasági értéknek csak



a használattal kapcsolatos részét becsüli. Számos módszertani probléma is felmerül, például a nyaralók utazási költségeinek figyelembevétele (a lakóhelytől vagy csak a nyaralóhelytől vegyük figyelembe az utazási költségeket), a többcélú utazások kezelése (milyen költségeket számoljunk el az általunk értékelt jászág javára, amennyiben az utazók több célterületet is felkeresnek egy út keretében), az idő értékének számszerűsítése, a helyi lakosok kezelése (akiknek nincsenek költségeik a látogatás kapcsán, ez azonban nem egyenértékű azzal, hogy számukra nem hordoz értéket a terület). Az utazási költségek kalkulálása a zonális eljárásnál befolyásolja az eredményeket, hiszen olyan feltételezésekkel élünk, amelyek nem feltétlenül tükrözik a valóságot (általában standardizált adatokból számolunk, vagyis mindenki egy átlagos fogyasztással rendelkező gépkocsival érkezett, így költségeiket csak a távolság befolyásolja, miközben sokan érkezhetnek busszal vagy vonattal, amelyek ára és időigénye is eltérő). Az eljárás csak ex post értékelésre képes.

Az önkormányzatok alkalmazhatják például annak kiderítésére, milyen belépődíjat lenne érdemes alkalmazni egy helyi látványosság esetében a látogatók minél magasabb/ alacsonyabb vagy kívánt értékének elérése érdekében, vagy arra, milyen hatást gyakorolna a belépődíj emelése/csökkentése a látogatók időegység alatti számára.<sup>8</sup>

### *A feltételes értékelés*

A feltételes értékelés egy direkt módszer, a fizetési hajlandóságot közvetlenül az emberektől kérdezi meg, így mindig kérdőíves felmérést takar. Az értékelhető javak köre szinte korlátlan, mivel hipotetikus jellegéből adódóan bármilyen változást leírhatunk a kérdőívben, olyanokat is, amelyek még nem történtek meg, ilyen esetekben a valós piaci cselekményekre épülő eljárások használhatatlanok lennének.

Az eljárás hat fő lépésből tevődik össze. Az első lépés a hipotetikus piac kialakítása, ahol bemutatjuk az értékelt jászág főbb jellemzőit, leírjuk a változást eredményező programot, valamint felvázoljuk a hozzájárulás módját (önkéntes befizetés, a helyi adók emelése stb.). A fizetés módjánál nem célszerű olyan eszközt használni, ami igazságtalan, vagyis nem az fizet, aki egyébként a hasznokat élvez, és fordítva, nem kérdezhetünk úgy, hogy az a fizetési mód nem érinti az illető népességet (például a közüzemi számla emelése a turisták esetében, akiket ez biztosan nem fog érinteni, hiszen így akármilyen nagy összeget is mondanak, nem nekik kell majd azt állni). A hihetőség és a valósággal való összhang növelheti a kérdésekre adott válaszok átgondoltságát, így pontosságát is.

A folyamat második lépése az ajánlatok összegyűjtése, amelyet a marketing-szakirodalomból ismert eljárásokkal hajthatunk végre (személyes, postai úton történő lekérdezés stb.). Az értékelési kérdés lehet nyílt vagy zárt. A nyílt esetében a válaszadóknak kell megfogalmazniuk, mekkora összeggel járulnak hozzá a bemutatott program megvalósításához, míg a zárt típusnál a kérdezőbiztosok ajánlanak fel egy összeget elfogadásra vagy visszautasításra. Példa a nyílt kérdésre: „Mekkora lenne az a maximális összeg, amit hajlandó lenne a helyi adók emeléseként befizetni a városi zöldterületek növelése érdekében tervezett helyi intézkedéseinek végrehajtására az elkövetkező évek mindegyikében?” A zárt kérdésforma például a következő lehet: „A bemutatott program megvalósulása érdekében

<sup>8</sup> KEREKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 125–127.



hajlandó lenne-e 1%-os adóemelését elfogadni, amit az elkövetkezendő évek mindegyikében fizetni fog?” Az ajánlatok összegyűjtése mellett a kérdőív számos egyéb kérdésre is választ kereshet. Általában felhasználják környezeti attitűd vizsgálatára, valamint fontos a válaszadók társadalmi-gazdasági jellemzőinek kiderítése is.

A következő lépés a fizetési hajlandóság becslése, amelynek során például az átlagos fizetési hajlandóságot becsüljük a megszokott statisztikai módszerekkel, bár ezt nagymértékben befolyásolja a kérdésforma (a részleteket nem tárgyaljuk). Az utolsó lépés az aggregálás folyamata, amelynek során a mintaátlagot kivetítjük az érintett népességre. Fontos annak pontos meghatározása, kik tartoznak a releváns népességhez, valamint az időtáv figyelembevétele is befolyásolja az érték nagyságát, itt a korábban már tárgyalt diszkontálásra is tekintettel kell lenni.

A módszer számos előnye közül az egyik legfontosabb, hogy módszertanilag a legjobban ismerjük, így azt is tudhatjuk, milyen torzulások léphetnek fel, és ezek ellen hogyan lehet védekezni. Képes a teljes gazdasági érték egészének meghatározására, tehát a használatától független értékrészek mérésére is alkalmas. Ezt azzal magyarázzuk, hogy bárkit megkérdezhetünk az érintett lakosság tagjai közül, azokat is, akik használják az erőforrást, és azokat is, akik ugyan nem használják, de értékelik azt. Fontos, hogy az eljárás segítségével bármilyen jószágot és annak bármiféle fejlesztési alternatíváját értékelhetjük, ez az eljárás hipotetikus jellegéből adódik. Természetesen, ha a program közel áll a valósághoz, az emberek is nagyobb bizalommal lesznek a program mellett. Ex ante és ex post értékelésre egyaránt használható.

Hátránya, hogy nemcsak a program hipotetikus, hanem a felajánlott összeg befizetése is, amely tény felfelé torzíthatja az eredményeket. A jószág egyes összetevőinek, jellemzőinek értékét nem tudja becsülni, csak a bemutatott program értékét. A legdrágább eljárások közé tartozik, valamint időigénye is hosszú.

Helyi döntésekben Magyarországon egy esetben használták 1997-ben, amikor Röszkén azt vizsgálták, a helyi lakosság mekkora összeggel hajlandó magasabb hulladékszállítási díjat fizetni annak érdekében, hogy a régi, környezetvédelmi szempontból kifogásolható lerakót korszerűsíthessék. Nem helyi, inkább regionális vagy országos problémák vizsgálatában több alkalommal is használták hazánkban a módszert.<sup>9</sup>

### *A haszonátvitel módszere*

Mivel a korlátozott anyagi lehetőségek gyakran gátat szabnak az eredeti felmérések végrehajtásának, feltétlenül szólni kell az úgynevezett haszonátvitel módszeréről. Nem „eredeti” értékelést jelent, hanem már meglévő kutatások eredményeinek felhasználását.

Lényege, hogy meglévő elemzések eredményeit ülteti át egy olyan területre, amely hasonlónak tekinthető ahhoz, amelyre az eredeti elemzések vonatkoznak. Ezzel lényegében azt feltételezzük, hogy a meglévő eredmények a vizsgálni kívánt terület jellemzőinek valamiféle becslését adják.

<sup>9</sup> KEREKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 127–129.

A haszonátvitel módszer alkalmazásához legalább az alábbi feltételek teljesülése szükséges:

- a vizsgálni kívánt problématerület hasonlít arra, ahol a meglévő eredményeket becsülték;
- a vizsgálni kívánt változás vélt következményei hasonlítanak a már meglévő eredményekben figyelembe vett változások következményeire;
- a meglévő tanulmányokban használt értékelési eljárásokat megfelelő pontossággal és körültekintéssel alkalmazták;
- nincsenek meg a megfelelő személyi és anyagi feltételek, valamint nincs elegendő idő egy eredeti vizsgálat kivitelezésére.

Egyik csoportosítási lehetősége szerint a területi és időbeli különbségeket vesszük figyelembe, és három fajtáját különíthetjük el:

- egy már meglévő becslést viszünk át ugyanarra a területre, de más időpontra ( $A_t \rightarrow A_{t1}$ );
- egy létező eredményt ültetünk át másik területre, de ugyanarra az időpontra vonatkozóan ( $A_t \rightarrow B_t$ );
- egy bizonyos becslést viszünk át másik területre, másik időpontra vonatkozóan ( $A_t \rightarrow B_{t1}$ ).

Egy másik csoportosítási lehetőség szerint az átvitt értékeket eltérő módon vesszük figyelembe:

- Egységérték-átvitel (egyszerű értékátvitel, illetve a jövedelemmel korrigált értékátvitel).
- Függvényátvitel (haszonfüggvény-átvitel, illetve metaelemzés).

A legegyszerűbb, ha az átlagos fizetési hajlandóság becslését átvisszük az egyik területről egy másikra (*egyszerű értékátvitel*). Ez adja a legdurvább becslést, hiszen azt feltételezi, hogy az érintettek, akiknek a fizetési hajlandóságát vizsgáljuk, minden tekintetben hasonlóak a két területen (jövedelmükben, egyéb társadalmi-gazdasági jellemzőikben, környezettudatosságukban). A feltételes értékelés eredményeinél gondot okozhat a fizetés időtartamának definiálása (egyszeri hozzájárulást kértek a felmérésben, vagy minden évben egy összeg kifizetését bizonyos időtartamon keresztül, vagy egy végtelen időtávra szólt a fizetés): ekkor hogyan definiáljuk az egy időszakra jutó fizetési egységösszeget? További gondot jelenthet a változás mértékének kezelése: a feltételes értékelésben egy konkrét változásért kérjük a fizetést, amelynek során a kezdeti szintet, illetve a program hatására kialakuló helyzetet is definiáljuk. Ez eltérő lehet az átültetésre kiválasztott terület változásaitól, amely azért problematikus, mert a fizetési hajlandóság és a minőségi változás közötti kapcsolat – várakozásaink szerint – nem lineáris.

*A jövedelemmel korrigált fizetési hajlandóság átvitele* (például a jövedelmük mekkora hányadát ajánlották fel az emberek a programért cserébe) már figyelembe veszi az egyes országok, térségek jövedelemszintjeiben és életszínvonalában meglévő eltéréseket. Elméletileg így egy pontosabb becslés készíthető, amennyiben a fizetési hajlandóságot a jövedelmi helyzet valóban lényegesen befolyásolja. Ez a megközelítés azonban még mindig figyelmen kívül hagyja a fizetési hajlandóságot befolyásoló egyéb tényezőket, például a vallási, kulturális, környezeti beállítódásra vonatkozó különbségeket.

A *haszonfüggvény-átvitel* éppen ezt a hiányosságot orvosolja. Arról van szó, hogy az eredeti felmérésnél meghatározzák, hogy a vizsgált lakosság egyes társadalmi-gazdasági jellemzői milyen irányban és mértékben hatnak a fizetési hajlandóságra (ez a feltételes értékelésnél az ajánlati görbe becslését jelenti). Az eljárás alkalmazásakor az átültetésre kiválasztott terület érintett lakosságának (tágabban értelmezett) társadalmi-gazdasági jellemzői behelyettesítésével módosítjuk az eredetileg becsült átlagos fizetési hajlandóságot.

További lehetőséget jelent a *metaelemzés* alkalmazása. A módszer nem egyetlen eredeti kutatás eredményeit veszi alapul, hanem számos, hasonló problémával kapcsolatban végrehajtott kutatás eredményeit összegzi, és ezek alapján becsül egy közös haszonfüggvényt. Ez lehetővé teszi a vizsgált területek jellemzőinek, illetve a vizsgálatba vont népesség jellemzőinek figyelembevételét is, valamint az alkalmazott módszer vagy probléma hatását a fizetési hajlandóságra.<sup>10</sup>

### Ellenőrző kérdések

1. Mi a jelentősége a költség-haszon elemzésnek a helyi döntések megalapozása során?
2. Milyen döntési kritériumokat alkalmaznak leggyakrabban a költség-haszon elemzés során?
3. Mit fejez ki a teljes gazdasági érték, és milyen összetevőkből épül fel?
4. Milyen főbb eljárásokkal számszerűsíthetjük a helyi szinten történő beavatkozások közgazdasági hatásait, hasznait és kárait?
5. Milyen előnyökkel, illetve hátrányokkal jellemezhetők az egyes módszerek?

<sup>10</sup> KERÉKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 127–132.

### 3. Helyi civil mozgalmak, részvételen alapuló döntéshozatal

#### Bevezetés

A helyi döntések megalapozásában a társadalom tagjainak részvétele talán már hazánkban is jóval gyakoribb, mint korábban. Ez azért fontos, mert egy-egy település lakói – ugyan laikusként –, de gyakran sokkal jobban ismerik lakóhelyüket, mint azt korábban feltételezték, számos olyan információt, inputot vihetnek be a folyamatba, amelyet a „hivatalos” döntéshozók esetleg kihagynának. Továbbá, a felülről irányított döntéshozatal valószínűleg kisebb bizalmat eredményezhet a településen érintett egyének között; nagyobb sikert érhet el egy olyan döntés, amelynek kialakításába már a kezdetektől bevonják az érintetteket. A környezeti demokrácia intézményi háttere (a jogszabályokban megjelenik például az információhoz való hozzájutás joga, a döntések véleményezésének joga stb.) is kiépülőben van, ma még azonban egyáltalán nem tekinthetjük olyan mértékűnek, ahogyan az néhány fejlett, demokratikus államban jellemző. Az Európai Unió egyik kiemelt értéke szintén a részvétel.

A civil mozgalmak és a részvételen alapuló döntéshozatal szorosan összefüggő kérdések, ugyanis az érintettek részvételének számos módja közül a civil szervezeteken keresztüli részvétel tekinthető az egyik leghatékonyabb eszköznek, mivel ezek a szervezetek általában sokkal több információval rendelkeznek a „közönséges” állampolgároknál; szervezetek, ezért könnyen elérhetők; megszólíthatók, ráadásul általában olyan emberek tömörülnek ezekbe a szervezetekbe, akik az átlagosnál jóval aktívabbak a közügyek témáiban.

A részvételiség tehát nem csak elméleti, de gyakorlati relevanciával is bír. A hazánk által is aláírt aarhusi egyezmény kifejezetten a részvétel jogát definiálja, mind a környezeti információkhoz való hozzáférés, mind a döntésekben való részvétel jogának tekintetében. Ez arra is kiterjed, hogy az érintetteket képessé kell tenni a döntésekbe érdemben történő beleszólásra, amely részben a releváns információkhoz való hozzáférést is jelentheti, de azt is, hogy biztosítjuk számukra azokat a feltételeket, amelyekkel a részvétel megvalósítható. Erre annál is inkább szükség van, mivel a környezeti döntések jelentős része konfliktusokkal terhelt, például egy jelentősebb szennyezést okozó vállalat multinacionális természetéből adódóan erő- és tőkefölényben lehet a helyiekkel szemben, akik az effajta segítségnyújtás hiányában nem kapnának szót az adott kérdésben, ugyanakkor negatív következményeit esetleg hosszú távon viselik. A részvételiség költségesebb egy felülről jövő döntéshez képest, az elfogadottságot viszont számottevően növelheti, összességében tehát a döntéshez vezető út magasabb költsége nem feltétlenül jelent egyben kevésbé hatékony megoldást. A 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program 2015–2020 című dokumentum stratégiai célként tűzi ki a társadalmi részvétel és a környezeti információhoz jutás lehetőségeinek javítását.

A fejezet tehát egyrészt a helyi civil mozgalmak szerepét, jelentőségét tárgyalja, elsősorban a környezeti ügyek vonatkozásában, másrészt azt, milyen technikák alkalmazhatók

a helyiek döntési kérdésekben való részvételére, ezek milyen előnyökkel és hátrányokkal rendelkeznek, mikor, melyik megoldást célszerű alkalmazni.

## **A helyi civil mozgalmak jellemzői, szerepük a környezetpolitikában**

Az azonos normák és szerepek, azonos érdekek és hasonló problémák alapján csoportok és közösségek jönnek létre, amelyek a társadalmi integráció alapjául szolgálnak. A társadalmi kohézió és integráció alapja a normáknak, az önként vállalt elvárásoknak és szabályoknak való megfelelés, amelynek a civil szervezetek mint formalizált csoportok kiváló lehetőséget biztosítanak. A civil szervezeteket – amelyeket nonprofit vagy nem kormányzati szervezetekként (NGO-k) is ismerünk – néhány közös jellemzővel írhatjuk le, nevezetesen:

- formálisan is intézményesültek,
- függetlenek az államtól,
- nem haszonelvűek,
- autonóm döntéshozók,
- önkéntességen alapulnak, valamint
- politikai és vallási alapon függetlenek.

A civil szervezetek meghatározott küldetéssel, céllal jönnek létre. Meghatározzák a céljaik eléréséhez szükséges eszközöket; tagsággal, belső struktúrával rendelkeznek; konkrét személyek vezetik, akik elérhetők. Tevékenységüket a szélesebb nyilvánosság előtt végzik. Gazdálkodnak, anyagi eszközökkel rendelkeznek. A civil szektor szerepe az alábbiakban összegezhető:

- közvetítenek a köz- és a magánszféra között,
- biztosítják a társadalmi kontrollt, kontrollmechanizmusokat hoznak létre,
- képviselik társadalmi és szakmai csoportosulások érdekeit, különböző eszközökkel befolyásolják a döntéshozókat (a lobbizáshoz képest más eszközöket használnak, ilyenek a kikényszerítés stratégiája, a kezdeményező, illetve a védekező jellegű nyílt érdekérvényesítés és a beépülés stratégiája), valamint
- biztosítják a társadalmi önszerveződési igényeket, és a közjót szolgálják.

A civil szféra és a kormányzat/önkormányzat közötti kapcsolatrendszer igen sokrétű, ráadásul többirányú lehet. A kormányzati/önkormányzati szféra – a civilek felé irányulóan – megszabja a feltételeket a nonprofit szervezetek megalakulásához, jogi és gazdasági szabályokat alkot, és különböző támogatásokat nyújt. A civil szervezetek hozzájárulnak a kormányzati/önkormányzati sikerekhez a társadalmi részvétellel, a nonprofit hozzájárulással. Kétirányú, szerencsés esetben kölcsönösen előnyös kapcsolat alakul ki a közös pályázatok, a szerződéses feladatátadás, valamint a kapcsolattartás, információcserre területén. Nem biztos, hogy mindenki előnyösként értékeli a kapcsolatot, és ez főként akkor fordulhat elő, ha a rövid és a hosszú távú érdekek nem esnek egybe, ami a szervezetek közötti konfliktusokhoz vezethet. Leggyakrabban a közfeladatok átvétele és az érdekképviselet (a döntés-előkészítés és ellenőrzés) kapcsán alakulnak ki súrlódások, és a környezetvédelem is gyakran ez utóbbiak között található. A nehézségek ellenére a két szféra együttműködésére mind társadalmi, mind gazdasági szempontból szükség van, ugyanis ezek a kapcsolatok

lehetőséget adnak egymás erősségeinek kiaknázására, és az elérhető erőforrások hatékonyabb felhasználására. A szerzett tapasztalatok egy tanulási folyamatot jelentenek, amely a további programok megvalósítását segíti.

A civil szervezetek egyre nagyobb szerepet töltenek be a társadalmakat érintő kérdések alakításában, a társadalom tagjainak segítségével, az önkifejezésben. Hazánkban 2005-től kezdődően egyre több céllal alakultak civil szervezetek, kezdve a sporttól a kulturális érdeklődésen át a környezetvédelemig. Számuk 2009-ben volt a legmagasabb: 66 ezer körüli (2015-ben valamivel 62 ezer fölötti).<sup>11</sup> A kifejezetten környezetvédelmi célú szerveződés csak 3%-os. Ezek a civil szervezetek igen széles skálán mozgó tevékenységet folytatnak; foglalkoznak regionális, település- és gazdaságfejlesztéssel, a munkanélküliség kezelésével, az épített és a természeti környezet védelmével. Ezen a területen a kormányzati és főként az önkormányzati aktivitás egyaránt nagy. Ezek a célok jelentős számú állampolgárt mozgósítanak, akik hajlandóak az önkéntes közösségi cselekvésre a helyi gazdaság prosperálása, a szűkebb környezet védelme, építése, szépítése érdekében. A környezetvédelmi céllal szerveződött alapítványok, nonprofit szervezetek száma folyamatosan nő, 2005-ben az összes szervezet 2,4%-át adta, míg 2015-ben már 3,4%-át.<sup>12</sup>

A civil szervezetek egyik csoportosítási szempontja szerint megkülönböztethetünk országos (tematikus) szerveződéseket, regionális vagy helyi szervezeteket. A környezetvédelemmel foglalkozó szervezetek esetében (mint ahogy a többi tematikus csoportnál is) általában jellemző, hogy az országos szervezetek (például a *Levegő Munkacsoport*, a *HuMuSz*, *EMLA Környezeti Management* és *Jog Egyesület, Követ, Védjegylet, Föld Napja Alapítvány* stb.) gyakran kapcsolódnak be egy-egy helyi kezdeményezés, ellenállás támogatásába (lásd az esettanulmányt az alfejezet végén), ez még a regionálisokra is jellemző lehet, a helyiek (például a környezeti neveléssel foglalkozó csoportok, egyetemi klubok, kisebb településeken működő faluszépítő-termesztvédő és természetbarát egyesületek) azonban ritkábban állnak látható módon egy országos jelentőségű kérdés mellé.

A civil szervezetek stratégiájának öt fő eleme megkülönböztethető meg: *a)* küldetés; *b)* szerepek és az ezekhez tartozó tevékenységek; *c)* kommunikáció; *d)* kapcsolatok; *e)* hatások (3. ábra).

<sup>11</sup> *A nonprofit szervezetek száma, megoszlása és összes bevétele településtípus szerint (2005–)*. Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qpg003.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg003.html) (A letöltés dátuma: 2018. 05. 09.)

<sup>12</sup> *A nonprofit szervezetek száma, megoszlása és összes bevétele tevékenységcsoportok szerint (2005–)*. Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qpg004.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg004.html) (A letöltés dátuma: 2018. 05. 09.)



3. ábra

*A civil szervezetek stratégiájának fő elemei*

*Forrás: VÁRI Anna et al. (2010): Civil társadalom a fenntarthatóságért: beszámoló egy akciókutatás tapasztalatairól. Társadalomkutatás, 28. köt. 1. sz. 110.*

Ha a környezetvédő szervezetekre szűkítjük a vizsgálatot, az egyes pontok a következőképp magyarázhatók:

- Általában minden civil szervezet – a fő céloknak megfelelő – küldetést fogalmaz meg, a környezetvédelmi leginkább a fenntarthatósághoz kapcsolható.
- A civil szervezetek többféle szerepben is megnyilvánulhatnak: felvilágosító, hálózatépítő vagy megvalósító szerepben. A felvilágosításkor a fenntarthatóságról vagy a fenntarthatóság elérését szolgáló információkat nyújthatnak különféle módokon és célcsoportoknak (például kampány, környezeti nevelés, közpolitikai döntésekben való részvétel által). A hálózatépítés során ugyanezen cél érdekében minél szélesebb körben igyekeznek kapcsolatokat kiépíteni (például közös nyilatkozatok, programok). A megvalósító szerepben saját tagjaikon keresztül projekteken vesznek részt, legyen az akár kutatás, akár gyakorlatiasabb feladat.
- A civil szervezetek számára alapvető fontosságú a kommunikáció, hiszen csak így tudják átadni az információkat a témában érdekelt felek számára, ugyanakkor a maguk megismertetése is részét képezi ennek a szerepnek.
- A környezetvédelmi szervezet kemény magját az aktív tagok adják, akiket egy passzív, de időnként támogatásra, munkára fogható passzív tagság vesz körül. Az előbbi két csoport tartja a kapcsolatot az együttműködő szervezetekkel és minden külső érintettel.
- A civil (környezetvédő) szervezetek tevékenységeikkel számos hatást gyakorolhatnak környezetükre, például pozitívan befolyásolhatják az ökológiai és a társadalmi fenntarthatóságot.

A '90-es évek elejétől kezdődően több, a civil szervezeteket összekötő szervezet is alakult a környezet védelme érdekében. Ezek közé sorolható az *Ökoszolgálat Alapítvány* (ÖKOSZ) vagy a *Környezeti Tanácsadók Egyesülete* (KÖT). Mindkét szervezet elsődleges célja a lakossági környezeti tanácsadás lett. 1997 óta működik a *Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózata*, amely az előzőekhez hasonló céllal jött létre. 16 tagból és 2 partnerszervezetből áll, és országosan elérhető a hálózat. Kiterjedt tevékenységi körükbe tartozik még az adatbázisok frissítése, tájékoztató kiadványok, tematikus füzetek, szórólapok megjelentetése, rendezvények (eladások, fórumok, sajtótájékoztatók, kiállítások stb.) szervezése, ezzel a környezeti információk szélesebb körben válhatnak hozzáférhetővé, amely hosszabb távon a lakossági környezettudatosság emelkedését is eredményezheti. Az erős civil szerveződések a gazdaságfejlesztési célok olyan megvalósítását segíthetik elő, ahol a rövid távú politikai vagy gazdasági érdekek nem nyomják el a hosszú távú célokat.

A civil szféra szerepvállalásának jelentőségét a szektor rugalmassága, innovatív jellege, a szolgáltatások személyre szabottsága, esetenként hiánypótló jellege, valamint a kormányzati feladatok racionalizálásának, kiszervezésének lehetősége adja a közösségi erőforrások mozgósításával. Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy a kormányzat/önkormányzat és a civil szféra együttműködése a demokrácia működésének fontos feltétele.

A helyi önkormányzatoknak alapvető érdeke, hogy a civil szférával, köztük a környezetvédelmi szervezetekkel is jó kapcsolatokat ápoljanak. Érdemes őket bevonni a helyi döntések megalapozásába, annál is inkább, mert ezáltal az adott változtatás nagyobb kontrollt kap, magasabb lehet az elfogadottsága a társadalmi kontroll és amiatt, hogy az emberek jobban magukénak érezhetik a döntést, ugyanakkor új szempontokat is bevihetnek a folyamatba. Ráadásul a civil szervezetek – az esetek többségében – jól felkészültek, alaposan utánajárnak az adott problémának, tehát nagyobb rálátással rendelkeznek, mint a következő alfejezetben laikusoknak nevezett lakosság. Nemcsak azokban az esetekben járhat kölcsönös előnyökkel az együttműködés, amelyek komoly negatív következményekkel járhatnak, és így a lakossági ellenállás borítékolható, hanem a konfliktusmentes esetekben is, mint amilyen a település jövőjét meghatározó stratégiák, programok kialakítása.

Magyarországon a civilek egyre aktívabban emelik fel a szavukat a számukra negatív változtatásokkal kapcsolatban. Az alábbiakban két hazai esetet mutatunk be röviden, amelyek a látványosabb, tiltakozási jellegű példák közé tartoznak. A helyi civilek szerepe legalább annyira fontos, és leggyakrabban nem is valami ellen, inkább valami érdekében tevékenykednek, még ha hangjukat nem is halljuk, tevékenységüket kevéssé ismerjük.

A 2000-es években a magyar kormány – egy három radarból álló rendszer részeként – radarállomást kívánt építeni a Zengőn. Ehhez fakivágásra is szükség lett volna, ezt azonban a civilek (a *Civilek a Zengőért Mozgalom*, a *Védegylet*, vagy a *Greenpeace* felhívására) megakadályozták, a testükkel védték a fákat. A konfliktus megjelent a médiában is, amelynek hatására szélesedett azok tábora, akik kedvezőtlenül ítélték meg a lokátor adott helyre történő telepítését. A választások előtti évben a kormány hivatalosan is lemondott arról, hogy az egyedi állat- és növényvilágú, szigorúan védett növényeknek (így a bánáti bazsarózsnak is) élőhelyül szolgáló Zengőn építse fel a lokátort. Új helyszíneként a Pécshez közeli Tubest jelölték meg, de ezt is sok kritika érte. Ennek következtében 2007 tavaszán Pécssett népszavazást tartottak a lokátorról, amely az alacsony részvétel miatt eredménytelennek minősült. A kormány ezután a radar Tubesen történő felépítése mellett döntött, ami további tiltakozásokat és politikai vitákat váltott ki. A helyszín kiválasztása körüli viták



miatt Magyarország hosszú ideig nem tudott eleget tenni NATO-vállalásainak. Végül a radarállomás a Tolna megyei Medina közelében épült fel.<sup>13</sup>

A 2000-es években hazánk jelentős hulladékgazdálkodási fejlesztéseket kívánt megvalósítani, amelynek során regionális rendszereket alakítottak ki. Így történt ez Pest megye északkeleti részében is, ahol azonban az érintett települések mindegyike elutasította a behurházást, annak ellenére, hogy jelentős kompenzációt kaptak volna. A helyiek eleinte szervezetlenül vettek részt a tiltakozásban, később a folyamatba bekapcsolódott egy budapesti szervezet, a *Másik Oldal Ökoszociális Mozgalom*, amely egyrészt tájékoztatta a lakosságot a lerakó káros hatásairól, vázolta az alternatív lehetőségeket, másrészt segédkezett a lakossági érdekérvényesítés megszervezésében (szórólapokat, plakátokat készíttettek és osztottak szét, megszervezték a falugyűléseket és más közösségi megmozdulásokat). Tulajdonképpen segítettek összefogni és egységbe kovácsolni az ellenzőket, valamint igyekeztek meggyőzni a bizonytalankodókat az ellenzők igazáról. Lényegében megszervezték a hulladéklerakó elutasítók táborát az egyes településeken. Pozitív szerepük abban ragadható meg, hogy a lakossági vélemények artikulálásában és a társadalmi részvétel jogának gyakorlásában segítettek, valamint rámutattak egy ilyen létesítmény esetleges negatív környezeti hatásaira. Több településen is alakultak olyan civil, környezetvédő szervezetek, amelyek szintén a behurházás ellen kampányoltak.

Szólni kell az önkormányzatok szerepéről is. Elég nehéz helyzetben voltak, ugyanis egyrészt a megépülő hulladéklerakó bevételi forrást jelenthetett volna a településeknek, másrészt, a kialakult viszonyokért maguk az önkormányzatok is felelősnek tekinthetők voltak, hiszen – pénzhányra hivatkozva – nem tájékoztatták megfelelő mértékben a lakosságot a készülő tervekről (tartottak lakossági fórumokat, azokra azonban igen csekély számban mentek el a lakosok). Nem elhanyagolható a média befolyásoló hatása sem. Az esetről folyamatosan cikkeztek az országos napilapok is, általában negatívan, így a helyi lakosságban egyre erősödött a lerakóval kapcsolatos ellenérzés, amelyek előrevetítették a népszavazások eredményeit.

Milyen tanulságok szűrhetők le az esetből, elsősorban a civil szervezetek, az önkormányzatok, végső soron a helyi környezetpolitika szempontjából? Az ügyben jelen voltak helyi civil szervezetek, de azok jórészt a konfliktus kialakulásával párhuzamosan alakultak, így nem ismerték őket kellően még a helyiek sem. A legerősebb hangú civil szervezet kívülről jött, ennek ellenére meg tudta győzni a lakosságot a projekt káros következményeiről, gyakran eltúlzottan. Az önkormányzat viszont nem tájékoztatta megfelelően az ott élőket, és ez már eleve bizalmatlanságot szülhetett bennük. Valószínűleg az információkhoz való hozzájutás esélyének növelésével ez a bizalom is kialakítható lett volna az emberekben. Ehhez a következő alfejezetben tárgyalt technikák mindegyike jó eszközként szolgált volna.

## A részvételen alapuló döntéshozatal elmélete és tapasztalatai

A részvétel eltérő mélységben jelenhet meg a döntéshozatal során, amelyet jól szemléltet a 4. ábra. A létra két alsó szintjén – a *manipuláció* és a *terápia* esetében – a közösségek passzívan vesznek részt a folyamatban, míg a következő három létrafok a részleges részvételt

<sup>13</sup> KERÉKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 127–129.

mutatja (*informálás, konzultáció, közeledés*), amelyek a részvételnek már egy bizonyos, bár alacsony szintjeit jelentik. Ezeknél az információk átadása történik meg a társadalom tagjai számára, ami a részvétel egy alapkövetelménye. Az információközlés megvalósulhat egy konzultáció keretében is; a szereplőknek nincs döntési joguk, de a döntés előkészítésében a véleményük kifejezésével mégis részt vesznek. A három legfelső létrafok a teljes részvételt jelképezi: a *partnerség*, a *delegált hatalom* és az *állampolgári ellenőrzés* tartoznak ide; az utóbbiban az állampolgárok egyikének sincs abszolút kontrollja, minden helyi szereplő ugyanolyan jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik.

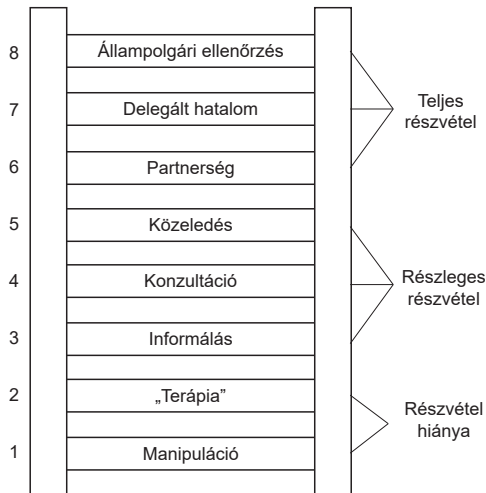
A részvételiség különböző technikákkal biztosítható (6. táblázat), amelyek közül az alábbiakat tárgyaljuk részletesebben:

- közmeghallgatás, lakossági fórum,
- népszavazás,
- állampolgári tanács (állampolgári ellenőrző csoportok, állampolgári tanácsadó bizottság),
- konszenzuskonferencia,
- fókuszcsoport,
- tárgyalásos/vitázó közvélemény-kutatás.

A közmeghallgatás és a lakossági fórum a köznyelvben szinonim fogalmakként élnek, jogi vonatkozásban azonban különbséget kell közöttük tenni. Minden önkormányzatnak évente egyszer *közmeghallgatást* kell rendeznie (2011. évi CLXXXIX. törvény, 54. §), egy „rendkívüli” testületi ülés keretében, ahol a képviselők jelenlétében a település lakosai elmondhatják véleményüket, megfogalmazhatják javaslataikat vagy kérdéseket tehetnek fel. A közmeghallgatás általában nem köthető egy speciális témához, így egy környezetvédelmi kérdéshez sem, annak keretében a települést, a lakosságot érintő bármilyen téma felmerülhet, éppen ezért nem tekinthető valós döntéshozatali fórumnak, a lakossági szempontok döntéshozókhoz történő eljuttatására azonban megfelelő eszköz lehet.

A *lakossági fórumot* általában egy konkrét kérdés kapcsán hívják össze, erre vonatkozóan azonban nincs az önkormányzatnak olyan törvényi kötelezettsége, amely ennek rendszerességéről rendelkezne. A közmeghallgatással ellentétben megvan az az előnye, hogy ide minden érintettet, köztük a lakosságot, a civil szervezeteket, az esetlegesen érintett vállalatok képviselőit, ha beruházásról van szó, annak tervezőit, kivitelezőit is meghívják, így a probléma sokoldalú megismerésére és tárgyalására kínál esélyt. Ugyanakkor hatékonyságát illetően megkérdőjelezhető. Előfordulhat, hogy csak egy egyirányú kommunikáció valósul meg: az állampolgárok elmondják a véleményüket, meg is hallgatják őket, ezzel azonban le is zárul a folyamat. Előfordulhat az is, hogy a meghívottak elbeszélnek egymás mellett: az ügy ellentétes oldalán álló szereplői vérré menő vitát alakítanak ki tényleges párbeszéd helyett. A gyakorlati tapasztalatok részben azt mutatják, hogy gyakran éppen azok mennek el ezekre a fórumokra, akik az adott beavatkozást, fejlesztést (például annak környezeti következményei miatt vagy más okból) ellenzik, annak támogatói kisebb számban jelennek meg. A jelenlévők száma ugyanakkor lényegesen magasabb lehet, mint az egyéb részvételi technikák esetén bevontak száma. A közmeghallgatások, lakossági fórumok legnagyobb előnye, hogy relatíve kis költséggel és időráfordítással számos érintett megszólítható, ezzel is magyarázható viszonylagos elterjedtségük, népszerűségük. Alkalmazásuk

inkább a döntéshozatal kezdeti fázisaiban indokolt, amikor az állampolgárok széles körét informálhatják például egy környezetet is érintő kérdés részleteiről.



4. ábra

*A közösségi részvétel létrája*

*Forrás: REISINGER Adrienn (2012): A társadalmi részvétel a helyi fejlesztési politikában Magyarországon. Civil Szemle, 9. évf. 1. sz. 25.*

6. táblázat

*A társadalmi részvétel hagyományos és modern eszközei*

<b>Hagyományos/tradicionális eszközök</b>	
1. Szavazás	
2. Népszavazás (nem politikai választás)	
3. Közmeghallgatás	
4. Lakossági fórum	
5. Közgyűlésen való részvétel	
6. Önkormányzati bizottságban való részvétel	
7. Önkormányzat munkájában szakértőként való részvétel	
8. Tiltakozások szervezése, azokon való részvétel	
<b>Új/modern eszközök (a részvételi demokrácia technikái)</b>	
1. Fórumok	19. Képzések
2. Rendezvények	20. Kutatás
3. Konferenciák	21. Fejlesztési célú pályázatokon való részvétel
4. Konszenzuskonferenciák	22. Fejlesztési dokumentumok megírásában való részvétel
5. Workshopok	23. Véleményezés

6. Helyszíni bejárás	24. Fejlesztési dokumentumok megvalósításában való részvétel
7. Kerekasztal-beszélgetés	a) szakértőként
8. Kérdőívek	b) beruházások megtervezése
9. Interjúk	c) beruházások anyagi támogatása
10. Aktiváló interjúk	d) beruházások kivitelezése
11. Fókuszcsoport	e) fejlesztési projektek menedzselése
12. Internet	f) monitoring
13. Blogok	25. Civil fórumok
14. Online fórumok	26. Állampolgári tanácsok
15. Helyi média (sajtó, TV, rádió)	27. Részvételi költségvetés
16. Kiadványok	28. Jövőműhely
17. Szórolapok	29. Mediáció
18. Önkormányzati faliújságon való információközlés	30. Tudományos műhely

*Forrás: REISINGER 2012, 31.*

A helyi népszavazás szintén a közvetlen demokrácia intézménye. Két formája az ügydöntő és a véleménynyilvánító népszavazás. Az előbbi kötelező erejű a képviselőtestületre nézve, utóbbi eredményét azonban nem kötelesek figyelembe venni, csak orientálhatják a döntést. A népszavazás lebonyolítását számos törvény és jogszabály szabályozza. Elviekben ezeken a lakosság jelentős része vehet részt, ami kétségtelen előnye (a magyar esetek nem éppen ezt támasztják alá, de általában magasabb a részvételi arány, mint például az országgyűlési választásokon), hiszen olyan kérdésekre keresik a választ, amelyek közvetlenül, láthatóan, érezhetően érintik a helyieket. Így az eljárás reprezentatív, és elvileg minden lakosnak lehetőséget ad a döntésekbe való beleszólásra. Ugyanakkor problémát okozhat az információhiány: a szavazás résztvevői nincsenek mindig tisztában azzal, mire is szavaznak, és maga a kérdésfeltevés is befolyásolhatja a válaszukat. A népszavazás alkalmazása a döntési folyamat közepén, annak vége felé javasolható, amikor az érintettek már megfelelő információk birtokában lehetnek. Lebonyolítása költséges, amihez például a kisebb önkormányzatok nem rendelkeznek megfelelő anyagi háttérrel. A népszavazás eszközt gyakran alkalmazták hazánkban is, amelyre két rövid példát mutatunk be. 2009-ben, az európai uniós parlamenti választással egybekötve kérdezték meg a balatonfüzfőieket arról, hogy támogatják-e egy biofinomító, egy biogázüzem és egy biomassza-erőmű megépítését. Ugyan a megjelentek 70%-a igennel válaszolt, az alacsony részvételi arány miatt a helyi népszavazás érvénytelen lett.<sup>14</sup>

A másik példát a cementipar újjáélesztési kísérletével kapcsolatos népszavazás jelenti, amelyet 2006-ban, a közvetlenül érintett Nyergesújfaluban ügydöntő, míg hat további településen véleménynyilvánító jelleggel tartottak meg. A népszavazásokat az ellenzők kezdeményezték a társadalmi párbeszéd hiányára hivatkozva, és céljuk a beruházások megakadályozása volt. Nyergesújfalun érvénytelen lett a szavazás, mivel a választásra jogosultak kevesebb mint fele vett részt a szavazáson. A voksolók kétharmada a beruházás mellett szavazott. Ugyanakkor a környező települések lakóinak 75%-a elutasította a fejlesztést.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> KERÉKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 162.

<sup>15</sup> KERÉKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 163.

Az *állampolgári tanács* olyan személyekből álló bizottság (a társadalmat leképező „minitársadalmat” hoznak létre), akiket arra kérnek fel, hogy egy adott szakmapolitikai kérdést megtárgyaljanak. Hasonlóan egy bírósági tárgyaláshoz, a tanács tagjai a lehető legszélesebb körben igyekeznek megismerni az „ügy” körülményeit, amelyhez meghallgatásokat tarthatnak, dokumentumokat elemeznek. Az önkéntes civileket megfelelő kiválasztási folyamat során delegálják a tanácsba. Az állampolgári tanács lényegesen kisebb létszámú, mint az előzőekben bemutatott két technika (12–25 fő). Több napon keresztül foglalkoznak a témával úgy, hogy a probléma melletti és az azt ellenző vélemények is a felszínre kerüljenek. Munkájukat szakértői támogatás is segítheti (előadások stb.). Az érintettek különálló csoportja határozza meg a kérdéseket, a meghallgatásra kerülők körét és az általános eljárást is. Az állampolgári tanácsban helyet foglalók egy nagyon intenzív és interaktív folyamatban vesznek részt, vitákban érvelhetnek, amelyet facilitátorok segíthetnek, vagy moderátorként jegyzőkönyvvezető lehet jelen, aki jelentést készít a megbízónak. Előnye, hogy a kérdéses közügyben döntést is hoz a tanács, javaslatot fogalmaz meg a döntéshozók számára. A tanács elvileg reprezentálhatja az érintettek körét, ennek biztosítása azonban akadályokba ütközik, amely köszönhető a kis létszámnak, az érintettek tág körének meghatározásának (minél több érintetti csoport bekerüljön), vagy akár a többnapos elfoglaltságnak, amelyet nem mindenki vagy nem sokan tudnak vállalni. Itt is fennáll annak a veszélye, hogy a határozott, domináns személyek véleménye nagyobb eséllyel jut érvényre. A tanácsban zajló eseményeket, illetve azok végeredményét a média érdeklődése is követheti, ráadásul javaslattal zárul, így az összes érintett nagyobb valószínűséggel tájékozódhat az őket érintő döntésekről. A döntési folyamatnak inkább egy későbbi szakaszában érdemes alkalmazni, amikor már számos vizsgálat, dokumentáció áll a rendelkezésre az adott ügyben, amelyek jó alapot biztosítanak a tanácsban lezajló vitákhoz. Habár a részvételi tárgyalás egy többnapos esemény, költségigénye kisebb, mint a népszavazásé. Jogszabályi háttere nincs.

Itt is a hazai cementipar fejlesztésével összefüggő példát tekintünk át. A Vác térségében működő, német tulajdonban lévő cementgyártó üzemek fejlesztései vonatkozásában több állampolgári tanácsot alakítottak meg, amelyben döntő szerepet kapott maga a beruházó, valamint az önkormányzat. A tanácskozásra a város meghatározó egyéniségeit hívták meg. Döntési jogokkal nem rendelkeztek, viszont a folyamatban eddig nem ismert információkat szerezhettek meg, és az üzemeket is bejárhatták. Az ülésekről jegyzőkönyvek készültek, a tagok világos napirendi pontokat fogalmaztak meg, és általában rendelkezésükre álltak a szükséges információk. Az ilyen bizottságok relatíve költséghatékonyan tudnak működni, a bizottság fenntartása nem igényel különösebben nagy erőforrásokat. Összességében azt mondhatjuk, hogy az állampolgári ellenőrző testületek többé-kevésbé az elvárásoknak megfelelően működtek.<sup>16</sup>

A *konszenzuskonferencia* hasonló az állampolgári tanácshoz; itt is kis létszámú – általában 10–15 emberből álló – bizottságot hoznak létre, ahol a tagoknak egy meghatározott, adott problémára irányuló (általában egy átfogó technológiai vagy tudományos) kérdést tesznek fel. Ugyanakkor a konszenzuskonferencia munkáját nem segíti moderátor, maga alakítja ki a munkamódszerét az induláskor kapott információk alapján. A civil résztvevők kiválasztásánál itt sem a reprezentativitás az elsődleges szempont, hanem a minél sokrétűbb vélemények megjelenítése (kor, nem, iskolázottság, foglalkozás és lakhely szerint).

<sup>16</sup> KERÉKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 163.

Tevékenységük során szakértőket hallgathatnak meg. Munkájuk befejezésekor jelentést írnak, amely elsősorban a közvélemény tájékoztatását szolgálja. Általában konszenzussal végződik, mégpedig a laikusokat képviselő civilek és a szakmát képviselők találkozásával, párbeszédével.

A *fókuszcsoport* a csoportos interjúk egyik, az egész világon elterjedt, népszerű típusa, amelyet egyre gyakrabban alkalmaznak Magyarországon is. Használják különféle társadalmi programok, beavatkozások megtervezésére és értékelésére, ami nagy segítséget jelenthet a helyi környezetvédelemmel összefüggő vélemények kiderítésében. Különbséget kell tenni két változata között, a *fókuszcsoportos interjú* és a *fókuszcsoportos beszélgetés* között. A fókuszcsoportos interjúban előre meghatározott, az adott témához illő kérdéseket tesznek fel a fókuszcsoport résztvevőinek, majd az egyénileg kinyilvánított válaszok összegzéséből alakítják ki az érintettek véleményét. A fókuszcsoportos beszélgetés során a résztvevők közösen alakítják ki a csoportvéleményt, így az egyéni szintű válaszok mellett komoly szerepet kap a csoporttagok közötti interakció. Ennek az eljárásnak a lényege, hogy a résztvevők egyéni élményeik közös megvitatása által olyan attitűdöket is megfogalmaznak, amelyek korábban „kész válaszokként” nem voltak számukra sem tudatosak. A cél a különféle – tudatos és tudattalan – beállítódások, attitűdök feltárása. Segít megértenünk, hogy a beszélgetésben részt vevők (illetve az általuk együttesen reprezentált társadalmi csoportok) vélekedéseinek hátterében milyen motivációk, kulturális előfeltevések vagy szociális motívumok állhatnak. Kifejezetten alkalmas a módszer egy településfejlesztési, a környezetet is érintő program, terv kialakításához, hiszen ez a téma gyakran igen bonyolult, erről egyénileg nemigen alkotnak saját véleményt az emberek, egy ilyen technika segítségével azonban feltárhatók a vélemények. Hasznos lehet abban az esetben is, amikor a feltárás egy jövőbeli, bizonytalan kimenetelű eseményhez kapcsolódik, a környezetvédelmi helyzetek pedig gyakran ilyenek. Ez a technika is rendkívül érzékeny a csoportok megfelelő összeállítására, a jó verbális készségű, felkészült, empatikus moderátor kiválasztására, valamint a beszélgetést követő elemzésre. A fókuszcsoportos beszélgetés általában 1–2 órán keresztül tart, a meghívottak száma pedig általában 6–12 ember (amennyiben a „laikusok”, a lakosság körében szervezik a fókuszcsoportot, magasabb létszám mellett jobban működik a beszélgetés; szakértői, a témát jól ismerők körében 5–6 fővel is elérhetjük céljainkat). A klaszikus fókuszcsoport felépítését a kutatás igényei szerint módosíthatjuk a csoportlétszám vagy a csoportidő tekintetében, vagy a vezérfonal egyes összetevőinek hangsúlyosabbá tételével, ahogy ez a későbbiekben bemutatásra kerülő példában is látható lesz. A beszélgetést addig érdemes folytatni (az időhatárokon belül), ameddig a beszélgetés már nem hoz újabb információt az egyes témaköröknél (úgynevezett *telítődési pont*). A fókuszcsoportot kombinálhatjuk más módszerekkel is, például használhatjuk egyéni interjúk után, vagy a mélyinterjúk eredményeinket egy szélesebb populációra próbálhatjuk meg általánosítani a fókuszcsoport segítségével. Habár a fókuszcsoportok alkalmazása időt, pénzt és szakértelmet kíván, kiválóan alkalmas a környezetet érintő kérdések mélyebb összefüggéseinek feltárására, ezért a helyi környezetpolitikákban jól használhatók.<sup>17</sup>

Példánkat egy 2017-ben lezajlott fókuszcsoport-sorozatból vesszük, amelyet egy dél-magyarországi kistélepülés lakóival, majd a területet kutatókkal, végül a szűkebben értelmezett fejlesztési projektben közreműködőkkel hajtottunk végre. Ennek megfelelően kétféle

<sup>17</sup> KEREKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 158–161.

forgatókönyvet alakítottunk ki: a szakértői csoportokban használhatók a szakkiifejezések, előre bemutatható a lehetséges szolgáltatások köre, a laikusok csoportjaiban viszont szakkiifejezésektől mentes, általánosabb kérdésekkel kereshetjük a kérdéseinkre a válaszokat. A fókuszcsoporthozos interjúk célja az Ó-Dráva ökoszisztéma-szolgáltatásainak feltárása volt. Mindhárom beszélgetés asszociációs feladattal kezdődött, amelyben arra kértük a jelenlévőket, írjanak olyan szavakat, kifejezéseket, amelyek az Ó-Dráváról eszükbe jutnak. A laikusok esetében ezután a múltra vonatkozó történeteket kértünk arról, milyen szerepet töltött be a terület az életükben. Ezután a jelenlegi hasznosítási lehetőségekre tértünk rá, majd – a jelenleg zajló fejlesztés rövid bemutatása után – az arról kialakult véleményüket hallgattuk meg. A szakértői csoportokban egy előre elkészített, az Ó-Dráva által nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatásokat tartalmazó táblázat segítségével azok fejlesztés előtti és utáni jelentőségét vizsgáltuk. A beszélgetéssorozat rámutatott arra, hogy a terület nagyon sok szállal kötődik a helyiekhez, annak ellenére, hogy a jelenlegi állapotában kevés lehetőség adódik a közvetlen hasznosításra. Számos ötletet adtak a jövőbeli fejlesztési irányokra is.

A *vitázó közvélemény-kutatás* (tárgyalásos közvélemény-kutatás) viszonylag friss eljárásnak tekinthető, amelynek során igen magas számú érintett megszólítására adódik lehetőség egy konkrét köz- vagy környezetpolitikai ügy megvitatásában. Az eljárás ötvözi a reprezentatív mintavételt és a standardizált kérdőíves felmérést. A módszer abból indul ki, hogy a hagyományos közvélemény-kutatás jelentős számú résztvevőjét be kell vonni egy interaktív vitafolyamatba, ahol szakértők véleményeit tanulmányozhatják, összeütköztethetik saját véleményüket másokéval. A folyamat kicsoporthozos megbeszélésekből és plenáris ülésekből áll. A kis csoportokban moderált beszélgetések célja, hogy az adott témakörben kérdést fogalmazzanak meg a „laikus” résztvevők a szakértőknek, s azt a plenáris üléseken meg is kérdezzék. A résztvevők mind a folyamat elején („belépéskor”), mind annak végén („hazatéréskor”) egyaránt kitöltenek egy kérdőívet, így a résztvevők ugyanazokat a kérdéseket válaszolják meg, amelyeket a közvélemény-kutatás kérdőíve az adott problémakörrel kapcsolatos attitűdökre vonatkozóan tartalmaz. Az eljárás igen költséges, hiszen egy többnapos, többszáz fős összejövetel jelentős kiadásokat róhat a szervezőre. Hazai alkalmazásáról nincs információ.

A helyi környezetpolitikák alakításába megfelelő állampolgári beleszólást kell biztosítani, amellyel megelőzhető a környezeti konfliktusok kialakulása. A társadalom részvételét elősegítheti a helyi civil szervezetek munkája, amennyiben jó kapcsolat épül ki a civilek és az önkormányzatok között. Ennek révén olyan vélemények is felszínre kerülhetnek, amelyekkel más alternatívák is a megoldás körébe kerülhetnek. A lakosság bevonását már a nagyon korai szakaszokban érdemes elkezdni az esetleges kudarcok elkerülése érdekében.<sup>18</sup>

Egy tanulmány szerint „viszonylag gyenge a civil társadalom, illetve a civil társadalmi mozgalmak erős átpolitizálódása is jellemző hazánkban, amely megakadályozza, hogy a civil társadalom kontrollja, ellensúlya legyen a pártpolitikai szférának. A gyenge civil szféra jellemzői tetten érhetők a zöld szervezeteknél is. A néhány »központi« »zöld« szervezet (például Greenpeace Magyarország, Levegő Munkacsoport, Magyar Természetvédők szövetsége) mellett a vidéki zöld civilek jelenléte és érdekérvényesítő szerepe nem számottevő. A környezetvédelmi szervezetek hálózatosodása nehézkesen indult, és a rendszer jelenleg is komoly kommunikációs hiányosságokkal küzd – annak ellenére, hogy számos

<sup>18</sup> KERÉKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 162.



kezdeményezés történt az ökológiai problémákkal foglalkozó szervezetek összehangolására (ilyen kezdeményezésnek tekinthető a KÖTHÁLÓ). Egyéb európai országokhoz hasonlóan az »issue-politizálás« jellemző a zöldek tevékenységére. Kampányszerűen vesznek részt a közéletben, a beruházásokat elbíráló döntéshozatali rendszer anomáliái miatt sokszor csak a tiltakozásra van esélyük”.<sup>19</sup>

A bemutatott eszközök csak akkor alkalmasak céljuk elérésére, ha az önkormányzatok megfelelő kapcsolatokat ápolnak az állampolgárokkal, a civil vagy nonprofit szervezetekkel. Alapvetően kétféle módon alakulhat ki ez az együttműködés:

- az önkormányzatok valódi partnerei a civil szervezeteknek, vagy
- tudatosan alakítják ki saját civil szektorukat részben vagy teljesen önkormányzati alapítású szervezetekkel. Ha egy településen ez utóbbiak vannak többségben, akkor nem beszélhetünk valódi együttműködésről és/vagy valódi civil szektorról sem. Ebben az esetben az együttműködések alapját feltételezhetően a személyi átfedések (ugyanazok a személyek játsszák a főszerepet az önkormányzatnál is, és az adott szervezetnél is) és az alapítói kapcsolatok adják.

Magyarországon az utóbbi években többen is vizsgálták a részvételi technikák gyakorlati megjelenését, illetve a civil/nonprofit szervezetek és az önkormányzatok együttműködését. Az általános tapasztalatok azt mutatják, hogy a részvételi technikák még mindig nem töltik be a megfelelő szerepet a döntéshozatalban, a városokban erősebb a civilek szava, az önkormányzatok nem törekszenek a döntések társadalmasítására. Továbbá, a helyi közösségek vezetői gyakran a nekik tetsző civilekkel ápolnak csak jó kapcsolatot, és maguk az önkormányzatok is úgy ítélik meg, hogy a településeken tevékenykedő helyi csoportok gyengék.<sup>20</sup>

### Ellenőrző kérdések

1. Mik a civil szervezetek legfőbb jellemzői?
2. Milyen feladatok ellátására alakulnak a civil szervezetek, így a környezetvédelemmel foglalkozó csoportok is?
3. Melyek a társadalmi részvétel döntési folyamatokba integrálásának legfontosabb technikái? Milyen előnyei és hátrányai vannak ezeknek a technikáknak?
4. Egy konkrét (saját választású) környezetvédelmi vonatkozású ügyben melyiket alkalmazná, és miért?
5. Hogyan értékelhetők a hazai környezetvédelmi civil szervezetek akciói és a társadalmi részvételben nyújtott teljesítmény alapján a civilek társadalmi kérdések megoldásába történő integrálódása?

<sup>19</sup> VARIJÚ Viktor (2011): A fejlesztéspolitikába integrált környezeti politika. *Társadalomkutatás*, 29. köt. 4. sz. 444–459.

<sup>20</sup> KERÉKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 164–165



Vákát oldal

## 4. A környezeti tudatosság, szemléletformálás. A környezeti nevelés

A 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program 2015–2020 stratégiai szintű feladatként jelöli meg a környezettudatos szemlélet és gondolkodásmód erősítését, mégpedig a következőkön keresztül:

- A környezeti jelenségek és folyamatok megismertetésének erősítése a köznevelési intézmények minden típusában, az oktatás és nevelés teljes folyamata során.
- A szakképzésben és felsőoktatásban a környezettudatosság és a fenntarthatósági szempontok további erősítése, a környezeti nevelés, természettudományos ismeretterjesztés szakspecifikus módszertani elemeinek beépítése a képzésbe.
- A pedagógusok részére környezeti továbbképzés és módszertani felkészítés.
- Magának az intézményi működésnek a környezettudatosabbá tétele, ennek ösztönzése, az alkalmazottak környezettudatosságának növelése.
- A civil szervezetek környezeti szemléletformáló és környezettudatosságot növelő tevékenységének támogatása.
- Környezettudatos magatartásminták közvetítése.

Ezen célok megvalósításában az önkormányzatok nem minden esetben vehetnek részt közvetlenül, közvetett módon azonban helyi szinten erősíthetik a részfeladatok érvényre jutását.

A fenntartható fejlődés kifejezett hangsúlyt helyez az események helyi szintű megoldására, így a környezettudatosság növelésének is fontos színtere a település maga, az oktatási intézmények, az ott élők, az önkormányzat és a helyi szervezetek együttműködésével. Mivel a környezettudatosság növelésének egyik legfontosabb színtere az iskola (az óvodától az egyetemig), illetve az ott folyó környezeti nevelés, a fejezet is elsősorban erre a területre koncentrál, az ott tapasztaltak azonban gyakran általánosíthatók, kiterjeszthetők egy település mindennapi életére, amely a felnőtt lakosságot is eléri.<sup>21</sup>

### A környezettudatosság módjai, színterei, megnyilvánulási módjai

A környezettudatosság növelése alapvető érdeke minden döntéshozónak, ezzel ugyanis a környezeti problémák egy jelentős részét megelőzhetik. Így elkerülhetők az utólagos megoldások, amelyek sokkal kisebb hatékonyságúak a megelőzésnél. A helyi önkormányzatok szerepe a környezettudatosság növelésében sokkal inkább közvetett, mint közvetlen, azonban a szerepe vitathatatlan. A környezettudatosság befolyásolásánál rengeteg szempontot kell egyidejűleg figyelembe venni:

---

<sup>21</sup> KERÉKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 46.

- az érintettek életkorát,
- az érintettek alanyai-e az iskolarendszernek vagy azon kívüliekről van-e szó,
- a környezet iránti elkötelezettségük kezdeti szintjét, a motiváltságukat,
- az egyének életszínvonalát, jövedelmi helyzetét, valamint
- a környezettudatosság azon területét, amelyben előrelépést kívánunk elérni.

A helyi lakosok környezettudatosságának fejlesztését különböző helyszíneken és csatornákon keresztül biztosíthatják: az iskolákban, a nevelésen keresztül vagy egyéb települési kezdeményezések keretében. Bármelyik is legyen a közvetítő, az önkormányzat legjelentősebb feladata ebben a folyamatban az intézményi háttér, az infrastruktúra biztosítása. A környezeti nevelés az egyik legfontosabb közvetítője a fenntarthatóságra nevelésnek, a környezettudatos állampolgárok biztosításának.

Amennyiben áttekintjük, mely tényezők befolyásolják a környezettudatos magatartást a mindennapokban, megérthetjük, mit tud a környezeti nevelés hozzátenni a szemléletformáláshoz, milyenfajta eszközöktől várható hatásos és tartós eredmény a magatartásváltozásban. Az egyéni környezeti tudatosság a következő fázisokon keresztül jut el a környezettudatos egyénekig, társadalomig: tudás, attitűdök, értékek, cselekvési hajlandóság és cselekvés. A cselekvésben is megjelenő változásoknak azonban a tudás, az információkkal való ellátottság növelése csak szükséges, de nem elégséges feltétele, mivel a környezeti problémák mélyebb ismerete ugyan kiválthatja az emberek aggodalmát, ez azonban nem feltétlenül jelenik meg a cselekvésben is. Az egyéni cselekvésre nemcsak az attitűdök, hanem számos egyéb tényező, köztük a társadalmi-kulturális aspektusok is nagy befolyást gyakorolnak, például a társadalmi normák, a csoportidentitás, vagy az emberek közötti kapcsolatok, de a különböző szituációs tényezők is. Ezek esetenként felülírják előzetes elhatározásainkat, cselekvési hajlandóságunkat. Például a gazdasági/pénzügyi korlátok, az ellentétes irányú társadalmi nyomás, a különböző cselekvési opciók közötti választási lehetőség, az adott magatartáshoz szükséges áldozat, a szükséges intézményi háttér és infrastruktúra hiánya, valamint a bevált szokások. Az egyén értékrendszerét leginkább a közvetlen környezet felől érkező hatások alakítják, ami a fiatalok esetében elsősorban a családot, a barátokat és a tanárokat jelenti. Az oktatás-nevelés ennek megfelelően rengeteg impulzust szolgáltat az egyéni magatartáshoz a tudáson, értékeken, attitűdökön, érzelmeken és élet példákön stb. keresztül.

A környezeti (fenntarthatósági) nevelés irodalma alapján a legnagyobb kihívások a következők:

- hogyan építsük le a fenntarthatatlan magatartásformákat, illetve – ezzel párhuzamosan – hogyan ösztönözzük a társadalom tagjainál a fenntartható életmódot;
- milyen hatásos eszközöket tud ehhez a környezeti nevelés biztosítani;
- hogyan lehet a fiatalokat arra nevelni, hogy a fenntarthatóság követői legyenek a társadalomban, elmozdítva az attitűdök és a mindennapi magatartás kívánatos változását.

A környezettudatosság különböző szintjei jellemzőek a lakosság körében: vannak olyan környezeti témák, amelyekkel kapcsolatosan általában magas az ismeretek szintje és a megoldásra való hajlandóság (ilyen például a szelektív hulladékgyűjtés), vannak azonban olyanok is, amelyek még azokban sem tudatosulnak, akik magukat környezeti szempontból érzé-

kenynek tartják. Ebben a tekintetben a fogyasztás szintjét mint a környezetet leginkább terhelő területét nevezhetjük meg. A környezeti nevelés végső célja az kell, hogy legyen, hogy a fiatalok tudatos fogyasztókká váljanak; ha ezt elérik, a kisebb erőfeszítést igénylő kérdésekben is számíthatnak a kedvező magatartásukra.

A szakirodalom szerint a fenntarthatóságra nevelést úgy kellene megvalósítani, hogy a szereplők felelős állampolgárokká váljanak, maguk is a környezetügy szószólói legyenek. A környezet iránti érdeklődés, aggodás leginkább akkor érhet el magas szintet, ha azt már gyermekkorban megismerik és magukévá teszik az emberek. Ekkor a legbefogadóbbak, ráadásul ekkor tartoznak ahhoz a közeghez, az iskolákhoz, amely a legközvetlenebb helyszínét és módját jelenti a környezeti nevelésnek. A környezeti problémákat illetően a szakirodalom azt javasolja, hogy a fiatal generációra érdemes kiemelt figyelmet fordítani, mivel ők kevésbé rendelkeznek kialakult, nehezen megváltoztatható, környezetre káros szokásokkal, hosszabb idő áll rendelkezésükre a környezetminőség befolyásolására, valamint másokat is hatékonyan ösztönözhetnek a környezetbarát életmód megvalósítására.

A környezettudatosság növelésének legfontosabb helyszíne az oktatás. A közoktatás azonban csak abban az esetben lehet sikeres, ha az iskolák nem egymástól és a társadalom egyéb fontos közegeitől elszigetelten működnek, hanem azokkal szoros együttműködésben. Helyi, de még regionális szinten is ez egy könnyebben megvalósítható cél lehet. Az iskola önmagában nem nyújthat a diákoknak gyakorlati megoldásokat, illetve az ismeretek gyakorlatban történő kipróbálását, ami valós felkészítést jelent (egy bútorasztalos is akkor válhat igazi szakemberré, ha sok-sok bútort elkészített már, a munkafolyamat minden fázisával elegendő időt töltve). Ezért fontos, hogy ne csak elméletben tanuljanak a gyerekek, fiatalok a környezeti témákról, de megismerjék a lehetséges megoldásokat és a megoldásokban való részvételi lehetőségeket, és azokat gyakorolják is. Ilyen értelemben az iskolák szerepe is folyamatosan módosul: már nemcsak műveltség- és tudásátadó központok, hanem a folyamatos megújulásra képes és a társadalmi folyamatokba beágyazottan gondolkodni és cselekedni tudó emberek kiművelése a feladata.

A tanulók kezdeményezőkézségének javulása felkészítheti a fiatalokat az életre. Nagyon gyakran az egyes akciók kezdeményezői maguk a diákok, de az oktatók/nevelők által meghatározott feladatok is elvezethetik a diákokat a későbbi kezdeményezéshez. Ezeket a feladatokat a diákok értelmesebbnek és motiválóbbnak tartják, mint általában az iskolai tanulást, mivel tartalmuk kialakításáért részben saját maguk is felelősek. Az örömteli munka az iskolai tanulást is elősegítheti. A fiatalok motiváltságát fokozhatja munkáik belső és külső kommunikációja. Ezzel egyrészt a kommunikációs képességeik is fejlődhetnek, másrészt a pozitív visszajelzések az önbecsülésüket is növelhetik. Tehát fontos, hogy alkotó módon vegyenek részt a társadalom életében. Ha már fiatal korban megtanulják, hogyan tegyenek szűkebb vagy tágabb környezetükért, az a későbbi életük során is rengeteg előnnyel jár a helyi és tágabb közösség számára.

Amennyiben az iskolák együttműködnek társadalmi környezetükkel, úgy erősödik az irántuk megnyilvánuló társadalmi bizalom. Az együttműködések révén az iskola partnerei értesülhetnek az iskolában lezajlott eseményekről, programokról, de az iskola tagjai is megismerhetik a társadalom más közegei szereplőinek tevékenységét, gondolkodását. Konstruktív szerepet tölthetnek be a közösség számára fontos kérdésekben. Egy német nagyvárosi iskola esetében (egy együttműködési projekt lezárta után) az önkormányzat maga kezdeményezte egy iskolai, kulturális és természettudományi kutatásokra alapozott

projekt folytatását és továbbfejlesztését, miközben az együttműködés előtt a polgármester vajmi keveset tudott az iskoláról. Több eset is azt mutatja, hogy az együttműködések eredményeképpen a helyi önkormányzatok sokkal aktívabbá váltak az iskolákat segítő források felkutatásában, de az iskolába is egyre több gyerek iratkozott be, hiszen ott helyi problémákra kerestek válaszokat, amelyekbe – a diákok munkáján keresztül – bevonták a szülőket és az egész közösséget is. A helyi környezet- és természetvédelem tehát közösségépítő funkciót is betölthet, nem csak a civil szervezeteknél felvázolt módon (általában a tiltakozásokon, a környezeti konfliktusokon keresztül), de a pozitív eredményű esetekben is.

A fenntarthatóság megvalósulása érdekében kötött együttműködések pozitív irányban alakíthatják át az iskolai szervezetet. A társadalmi együttműködések horizontális és vertikális együttműködések egyaránt beindítanak. Az előbbi azzal függ össze, hogy a fenntarthatósági témák, tevékenységek nem határolhatók le egy-egy tantárgynál, osztálynál, ezért számos pedagógus közös munkáját igényli. A vertikális együttműködés arra utal, hogy a kapcsolatok hivatalossá tételéhez szükség van a vezetőség közreműködésére, elkötelezettségére, elkötelezettségére is, tehát az iskolavezetésnek aktívan támogatni kell ezeket a kezdeményezéseket. Az együttműködések többletfeladatot jelentenek a pedagógusoknak. Felmerülhet a kérdés, miért éri meg ennek vállalása a részükről? Például azt tapasztalták, hogy azok az osztályok, amelyek részt vettek ezekben az együttműködésekben, sokkal fegyelmezettebbé váltak, a pedagógusok fegyelmezési feladatai jelentősen csökkentek, amely számukra is egy pozitív megerősítést és ambíciót adhatott. A legátfogóbb szervezeti fejlődés azokban az iskolákban valósult meg, ahol ezt a folyamatot is átszötte a minőségbiztosítás, vagyis ahol folyamatosan megtörtént az együttműködések értékelése, fejlesztése. Az ökoiskolák már hazánkban is szép számmal találhatók meg, az ő szerepük kiemelkedő kell, hogy legyen a kisiskolások környezettudatosságának növelésében.

A környezettudatosság növelése nem érhető el csak erkölcsi érvekre való hivatkozással, amikor nem feltétlenül meggyőződésből cselekszenek úgy, ahogy. A fenntarthatósági értékeknek be kell épülni a mindennapi szokások közé; ezen elvek alapján kell megvalósítani a személyiségfejlődést.

Hazánkban is számos kutatás készült már a környezettudatosságról mind a felnőtt, mind a fiatal lakosság körében, de olyan felmérések is történtek, amelyekben kifejezetten a környezeti nevelés lehetőségeit és annak jelenlegi helyzetéről kialakult véleményeket gyűjtötték össze. Az egyik kutatás azt állapította meg, hogy az egyetemisták – önbevallásuk és cselekedeteik alapján – korosztályuknál általában környezettudatosabb magatartást mutatnak; a környezeti specializációjú, szakirányos hallgatók pedig kifejezetten többet tudnak és tesznek környezetükért. Egy másik kutatás szerint az életmódváltással kapcsolatosan az egyetemisták leginkább olyan tevékenységekre gondolnak, amelyek gyakorlása nem igényel túl nagy áldozatot, például az organikus, fair trade címkét viselő, egészséges vagy társadalmilag felelős vállalatoktól származó termékek gyakoribb vásárlása, a szelektív hulladékgyűjtés, az energia- és/vagy vízmegtakarítás, valamint a tömegközlekedés használata. A fogyasztás csökkentését ugyanakkor a megkérdezett hallgatóknak mindössze 1%-a vállalná fel annak érdekében, hogy személyes élete fenntarthatóbbá váljon. Ebből is látszik, hogy a szemléletformálásban milyen sok feladata van még minden intézményi szereplőnek.

Nagyon hasonló következtetések vonhatók le egy másik, középiskolások körében végzett, a klímaváltozással kapcsolatos felmérésben, ahol konkrét magatartásformák esetében vetették össze a diákok cselekvési hajlandóságát az adott magatartásforma vélt hatásossá-

gával. Megállapították, hogy bizonyos magatartásformák esetében a cselekvési hajlandóság meghaladja a vélt hasznosságot – ez olyan tevékenységek esetében jellemző, amelyek kevés áldozatot és erőfeszítést igényelnek (például a használaton kívüli elektromos berendezések kikapcsolása vagy a szelektív hulladékgyűjtés). A diákok ugyanakkor többnyire nem voltak hajlandók lemondani az autós közlekedésről, annak ellenére, hogy ezt igen hatásos eszköznek tartották a klímaváltozás elleni küzdelemben. A válaszadók többsége nem támogatta a politikai megoldásokat sem (például a zöld adók növelését vagy a környezetvédelmi szabályozás szigorítását), holott ezek hatásosságát elismerték. Arra a következtetésre jutottak, hogy a környezeti nevelés elsősorban azon tevékenységek vonatkozásában érhet el jelentős magatartásváltozást, ahol a diákok természetes cselekvési hajlandósága alacsony, ugyanakkor meredeken emelkedik a tevékenység észlelt hatásosságával együtt. Ilyen például a húsfogyasztás csökkentése vagy a magasabb ár fizetése a megújuló forrásból termelt elektromos áram esetében.

Egy 2013-as eurobarométeres felmérés (amelynek fő fókusza a biodiverzitás volt) megállapította, hogy a környezettudatosság fejlesztéséhez szükséges információk megszerzésének még mindig a televízió a legfőbb forrása, de jelentős szerepet játszanak az újságok, magazinok is. Ebből következik, hogy a helyi önkormányzatok is használhatják ezeket a csatornákat, a helyi tv-csatornákon keresztül közvetíthetik a következőket a lakosság azon része felé, akiket más, személyesebb eljárásokkal sokkal nehezebben érhetnek el. Közvetíthetnek információkat a településen zajló, a környezet állapotát érintő beruházásokról, a környezetszennyezés érdekében folyó akciókról (szelektív hulladékgyűjtés, Föld napi rendezvények), a település természeti kincseiről, vagy a megrendezendő eseményekről (beszélgetés, előadás).

Egy kutatás rámutatott arra, hogy sokféle iskolarendszerben lehetséges az iskolák fenntartható fejlődést szolgáló társadalmi szerepvállalása. Azonban szembe kell néznünk a tényekkel, hogy az esettanulmányok csak nagyon kevés iskolára jellemzőek. Ahhoz, hogy az iskolák mindegyike bekapcsolódjon a fenntartható fejlődést szolgáló társadalmi együttműködésekbe, külső támogató elemekre (megfelelő pedagógusképzés, tantervi előírás az együttműködésekre, emberi erőforrások, külső szakmai támogató rendszer) lenne szükség.

Egy egyetemisták körében végzett kutatás eredményei világosan megmutatják a viselkedésre vonatkozó, valamint a környezettudatosság elemeivel kapcsolatos jellemzők közötti különbségeket és hasonlóságokat. Nyilvánvaló, hogy a környezeti ismeretek magas szintje, a környezetbarát életmód, fogyasztás választása, illetve a környezeti nevelés iránti pozitív attitűd, valamint a valós fogyasztási és a környezet érdekében tett cselekvési hajlandóság szignifikáns kapcsolatban vannak, és többé-kevésbé következetes viselkedési mintát eredményeznek. A fiatalok között vannak erősen motiváltak, és olyanok is, akiket egyáltalán nem hoz lázba a környezet állapotának javítása. Az eltérő motiváltságú csoportok elérése is különbözik: a nagyon motiváltak nagy valószínűséggel minden helyi rendezvényen jelen lesznek, és mindennapjaik során is érvényre juttatják a környezeti érdekeket, ugyanakkor a jelentős fogyasztással leírhatókat, vagy az egyáltalán nem érdeklődőket a legnehezebb elérni, rávenni arra, hogy bekapcsolódjanak a helyi környezeti ügyek megoldásába. Mégis ez utóbbiak elérése a legfontosabb feladata az önkormányzatnak.

A fenntartható fogyasztói magatartás és életmód megvalósításában olyan (környezeti) nevelésre van szükség, amely a diákokban képességeket tud kialakítani a belülről

vezérelt, motivált, cselekvőképes emberek felnövekedéséhez, akik nemcsak képesek tudatos elhatározásokat tenni, hanem képesek elhatározásaikban tartósan hinni és kitartani. A belső motiváció erősíthető, ha a környezeti nevelés hiteles pozitív példákkal szolgál. Ezért nagyon fontos, hogy maguk az oktatók, nevelők (és a települések vezetői, képviselői) is hiteles személyiségek legyenek, akik példát tudnak mutatni, nem csak beszélnek a problémákról. A környezeti nevelés során alternatívát és konkrét megoldási javaslatokat kell nyújtani a diákoknak a fenntartható fogyasztói magatartás és a fenntartható életmód kialakítására.

A fenti javaslatokból is kitűnik, hogy a pozitív példa a diákok, fiatalok vagy a felnőtt lakosság körében is a legnagyobb hatású lehet. Ennél már csak azzal biztosítható még jobb eredmény, ha nemcsak közvetítjük az információkat, nemcsak példát mutatnak a helyi vezetők, a tanárok, az értelmiségiek, hanem sikerül az embereket rávenni arra, hogy személyesen is részt vegyenek a környezeti ügyekkel kapcsolatos eseményeken, így a saját élmény erősítse és szép lassan normává érlelje a környezeti érdekeket. Az önkormányzat tehát a település közoktatási intézményein keresztül, azokra építve elérheti a szélesebb helyi társadalmi rétegeket is. Ezek reklámozásához, illetve az érintettek bevonásához felhasználhatnak hagyományos, jól ismert és újabb eszközöket is, a lényeg a minél sokrétűbb csatornák egyidejű alkalmazása.

Amennyiben az önkormányzat szorosan együttműködik a fenntarthatósági kérdések megoldásának folyamatában (kezdve a tudással, és eljutva a cselekvésig), akkor a diákok kezdeményezőképeségének, az iskola társadalmi presztízisének javulását, az iskolai szervezet fejlődését, az együttműködések mennyiségi és minőségi emelkedését, végső soron a későbbi boldog élethez való eljutást maga a település, az önkormányzat is sajátjának érezheti, részesülhet a közösség tagjainak magasabb szintű életminőségéből, a presztízisből.<sup>22</sup>

### Ellenőrző kérdések

1. Melyek a környezettudatosság növelésének legfontosabb területei és megvalósulásának szinterei?
2. Milyen szerepet játszhat az önkormányzat a lakossági környezettudatosság növelésében?
3. Milyen eszközöket használhat fel ebben a szerepben az önkormányzat?

<sup>22</sup> KERÉKES–MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 49–53.

## 5. A természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelem

### Bevezetés

A természeti és civilizációs katasztrófák sorozata és az ellenük való védekezés – mint az egységes nemzeti védelem egyik meghatározó eleme – az elmúlt időszakban a közvélemény és a politika középpontjába került. Ennek egyik oka az elmúlt évek katasztrófajellegű eseményeinek előfordulása, illetve, hogy jogszabályok sorozata született a katasztrófavédelemről. A másik, talán még fontosabb ok, hogy egyre szélesebb körben nyilvánvalóvá vált, hogy a természeti és civilizációs katasztrófák és az ellenük való hatékony védelem jelentősen befolyásolja az adott társadalom életét, fejlődését, meghatározza az emberek biztonságérzetét.

Komoly hatással van az ország stratégiai céljainak megvalósítására is, és úgy nemzeti érték, hogy egyben nemzetközi érdekeket is megjelenít. Összességében ma az egyik legfontosabb államvezetési kérdés.

A katasztrófavédelem egyszerre elmélet, bonyolult rendszer, komplex feladat, amely döntően közigazgatási szervezési munka formájában valósul meg. Felhasználja szinte minden tudományág eredményeit és ismereteit; mindezeket azonban a védelmi igazgatás keretei között alkalmazzák.

Az emberek a történelmi korok során mindig nagy figyelmet fordítottak a biztonságra, törekedtek a biztonságos jelenre, és valamilyen módon igyekeztek hozzájárulni a biztonságos jövő kialakításához. Ahogy azonban a fejlődés felgyorsult, gyarapodtak az ismeretek, és egyre gyakoribbak lettek a biztonsággal, a veszéllyel kapcsolatos kihívások, mindezek együtt jártak a válaszreakálás gyakoriságával, a válaszadásra lehetőségre álló idő rövidülésével is.

Eleink a pusztító csapásokat valamilyen külső, gyakran vallási akaratnak tekintették, és így fogadták el. Később a biztonságot különböző módon értelmezték, de közös jellemzőként a hatalomhoz, a függetlenséghez, vagyis a katonai biztonsághoz, az ellenséggel szembeni védelemhez való kötődés mindegyikben megmaradt. Ebből adódóan a központi, állami szerepvállalásnak mindig meghatározó szerepe volt. Ma sincs ez másként annak ellenére, hogy a körülmények ténylegesen és jelentősen megváltoztak.

A modern kor kutatói a természet és a civilizáció viszonyában a biztonság szempontjából három módon keresték a kihívásokra a válaszokat. Az egyik mód, amely szélesebb körben ismert irányzatként terjedt el, az emberi civilizáció hatását vizsgálja a természeti környezetre. A másik problémamegoldó módszer, amely kevésbé ismert, a természeti környezet hatását vizsgálja a civilizáció fejlődésére. A harmadik módszer egyszerre vizsgálja és kezeli a két rendszer egymásra hatását.

Ma a katasztrófavédelemnek – és ezen belül a katasztrófaigazgatásnak – két nagy feladatsoporttal kell megbirkóznia. Fokozott terhelést jelent az úgynevezett hagyományos



feladatok, a tüzesetek, a műszaki mentések, valamint az egyéb veszély- és káresetekkel szembeni védekezés. Az ország katasztrófavédelmének azonban nagyon komoly új kihívásokkal kell szembenéznie, új feladatokat is el kell látnia. A kihívások közül kiemelkedők a globális klímaváltozás katasztrófavédelmi kérdései, illetve a kritikus infrastruktúrák, létfontosságú rendszerek és létesítmények védelme, és a nemzetközi terrorizmus elleni fellépés, ami összefügg az előző kettővel. Mindezek közül a globális klímaváltozás és annak katasztrófavédelmi problémaköre a legmeghatározóbb, amely hatással van szinte minden katasztrófatípusra, így az egyetemes biztonságra.

A fenti jogszabályi fogalmak több kapcsolódó definíciót is tartalmaznak. Ezen fogalmak a szaktudományokban gyakran eltérő módon, specifikusan vannak meghatározva, mivel azonban a katasztrófavédelem a közigazgatás szervezeti rendszerének útján, közreműködésével valósul meg, esetünkben elsősorban a jogszabályi definíciók a mérvadók. A katasztrófavédelemmel kapcsolatos definíciókat a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben és a törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Kormányrendeletben határozták meg.

*Veszély:* valamely veszélyes anyag természetes tulajdonsága, vagy olyan körülmény, amely káros hatással lehet az emberi egészségre, vagy környezetre.

*Veszélyes tevékenység:* olyan veszélyes anyagok jelenlétében végzett tevékenység, amely ellenőrizhetetlenné válása esetén tömeges méretekben veszélyeztetheti, illetve károsíthatja az emberi egészséget, a környezetet, az élet- és vagyonbiztonságot.

*Veszélyeztetettségi szintje:* az adott települést érintő veszélyeztető hatások bekövetkezésének valószínűsége (gyakorisága) és a következményei alapulvételével megállapítható érték.

*Katasztrófavédelem:* a különböző katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, összehangolási, végrehajtási, irányítási, létesítési, működtetési, tájékoztatási, riasztási, adatközlési és ellenőrzési tevékenységek összessége, amelyek a katasztrófa kialakulásának megelőzését, közvetlen veszélyek elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, a károsító hatásuk csökkentését, a lakosság élet- és anyagi javainak védelmét, az alapvető életfeltételek biztosítását, valamint a mentés végrehajtását, továbbá a helyreállítás feltételeinek megteremtését szolgálják.

*Megelőzés:* minden olyan tevékenység vagy előírás alkalmazása, amely a katasztrófát előidéző okokat megszünteti, vagy minimálisra csökkenti, a károsító hatás valószínűségét a lehető legkisebbre korlátozza.

A fogalmi rendszer részletes elemzésére terjedelmi korlátok miatt nincs lehetőség, két elemét azonban célszerű röviden részletezni.

## A kockázat

*Kockázat:* egy adott területen adott időtartamon belül, meghatározott körülmények között bekövetkező, egészséget, illetve környezetet károsító veszély megvalósulásának valószínűsége.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről.

*Kockázatazonosítás:* az az eljárás, amely meghatározza az adott területen lehetséges kockázatokat és azok hatásait, valamint magában foglalja a veszélyeztető hatások forrásának azonosítását. Az eljárás elvégzése során figyelembe kell venni a vizsgált területre vonatkozó statisztikai adatokat, történeti adatokat, tapasztalati tényeket, valamint a rendelkezésre álló kockázatelemzések eredményeit.

*Kockázatértékelés:* az az eljárás, amely a kockázat elemzés eredményeit felhasználva meghatározza az adott veszélyeztető hatás adott településre gyakorolt kockázati szintjét.

*Kockázati mátrix* lásd később.<sup>24</sup>

### *Valószínűségi kockázatelemzés*

A kockázat, a veszély, a bizonytalanság és a többi hasonló jelentésű fogalom az emberiség kezdeteitől, sőt azt megelőzően is igen nagy szerepet játszott mind a civilizáció, mind a kultúra fejlődésében. Ebben a rövid áttekintésben csupán néhány mozzanatot érintünk, amelyek főként a biztonsági kockázat körül összpontosulnak. A veszély és a bizonytalanság az élet minden területén a mindennapok végső soron elválaszthatatlan velejárója, a kultúrában a vallási hiedelmek, a mítoszok és legendák forrása lett; a középkori tudományban a skolasztikus teológia formájában a tudományosság mintaképévé vált. Az egzakt tudomány válaszreakciója csak megkésve, a 17. században érkezett el. Érdekes, hogy ezt nem napi létkérdések, veszélyhelyzetek és szerencsétlenségek, hanem a szellemi kihívást és szórakozást jelentő szerencsejátékok váltották ki.

Bár a valószínűség kvalitatív fogalma intuitíve világos volt (mindenki tudja, mit jelent a „valószínűleg esni fog”, bár nem tudni, mennyi ideig tart és milyen intenzív lesz), az öncélú kíváncsiság (tudásvágygal párosulva) minden várakozást felülmúló eredményeket hozott.

A *valószínűségi kockázatelemzés* a (valamilyen szempontból) *nemkívánatos véletlen tömegjelenségek* valószínűségének meghatározásával foglalkozik. Nem minden véletlen esemény tömegjelenség. Tömegjelenségnek számítanak például a nagy katasztrófák, a tömegszerencsétlenségek. Ha egy véletlen tömegjelenség (esemény) esetében megállapítható vagy (következetes módon) hozzárendelhető annak valószínűsége, hogy a jelenség bekövetkezik, és az is, hogy mekkora a jelenség kárhatásának hordereje, akkor beszélhetünk az esemény *kockázatpotenciáljáról* mint arról a számszerű jellemzőről, amelyet e két tényező határoz meg.

Definíciók szerint valamely esemény kockázatpotenciálja az esemény valószínűségének és a kárhatása horderejének szorzata.

- A *kis* kockázatpotenciálú esemény olyan kockázat, amelynek valószínűsége és hordereje kicsi, vagy amelynek kicsi a valószínűsége közepes horderővel, vagy amelynek közepes a valószínűsége kis horderővel.
- A *közepes* kockázatpotenciálú esemény olyan kockázat, amelynek valószínűsége és hordereje közepes, vagy amelynek nagy a valószínűsége kis horderővel, vagy amelynek kicsi a valószínűsége nagy horderővel.

<sup>24</sup> 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról.

- A *nagy* kockázatpotenciálú esemény pedig az a kockázat, amelynek valószínűsége és horderije nagy, vagy amelynek nagy a valószínűsége közepes horderővel, vagy amelynek közepes a valószínűsége nagy horderővel.

Ennek a felfogásnak a kritikája megtalálható Terje Aven munkájában.<sup>25</sup>

Ellentétben a valószínűséggel, amelynek egzakt elmélete a valószínűségszámítás, az esemény „kárhatásának horderije” homályos, elmélet nélküli fogalom, és nincs is egzakt elmélete.

### *Logikai kockázatelemzés*

A logikai kockázatelemzés központi fogalma a *nemkívánatosság*. Eredetileg szigorúan véve nem annyira tudományos, mint inkább morális, etikai probléma. Nem az *igaz-hamis*, hanem a *jó-rossz* dilemmájához kötődik. Tudományossá akkor válik, amikor azt vizsgáljuk, adott körülmények között *igaz-e, hogy bekövetkezik egy nemkívánatos esemény*, fennáll-e egy nem kívánt tény. Itt nem arról van szó, hogy meghatározzuk, miben áll a „nemkívánatosság”, hanem ennek szükséges és elegendő feltételeit vizsgáljuk.

A nemkívánatos ellentéte nem a *kívánatos*, hanem az *elfogadható*. A nemkívánatos események a legszorosabban a kockázatos eseményekkel függnek össze, azaz a *kockázati rendszereken* bekövetkező (előre nem látott, vagy nem látható) eseményekkel. A kockázatos (más szóval a bizonytalan kimenetelű) eseményeknek *kockázati tényezőik* vannak. A nemkívánatos eseményt mindig egy úgynevezett *kockázati rendszerre* vonatkozóan fogjuk fel. A kockázati rendszer valamely esemény (folyamat, történés, tény) kockázati tényezőinek, valamint e tényezők között értelmezett bizonyos logikai összefüggéseknek az együttesével jellemezhető. A kockázati tényezők maguk is események, pontosabban *tények*. A logikai szigorúság megköveteli, hogy *be nem következett eseményről* és *fenn nem álló tényről* is beszéljünk. Eseményekről, illetve tényekről és ehhez hasonlókról szólva mindig *ezekre vonatkozó* állításokra, *kijelentésekre* gondolunk, és ezekre a kijelentésekre a (szimbolikus vagy formális) logika szabályait tekintjük érvényesnek.

A nemkívánatos esemény közismert és mindmáig talán egyik legjelentősebb példája a 2001. szeptember 11-i New York-i merénylet. Ez az esemény nemcsak a biztonság és szabadság alapkérdéseinek, hanem a kockázatelemzés, illetve a katasztrófavédelem elméleti alapjainak újragondolását is szükségessé tette. Azzal, hogy a Világkereskedelmi Központ két tornyának egyszerre történő elpusztulásának valószínűségét (rendkívül kicsiny valószínűségére tekintettel) elhanyagolták, és nem is kötöttek rá (együttes) biztosítást, a kockázatelemzésben új fejezet nyílt. A *nemvalószínűségi kockázat* fogalma eladdig nem létezett. Azon a napon azonban olyan esemény következett be, amelynek egyszerűen nem volt valószínűsége. Nem valószínűtlen volt, nem is zéró valószínűségű, hanem *valószínűség nélküli*.

<sup>25</sup> AVEN, Terje (2013): How to Define and Interpret a Probability in a Risk and Safety Setting. *Safety Science*, Vol. 51. No. 1. 223–231.

## A biztonság

A másik elem a biztonság. Könnyen belátható, hogy a katasztrófavédelem fogalmi készlete a biztonság fogalmi keretei között értelmezhető. A biztonság – latinul *securitas* – aggodalom, félelem nélkül, lényegében a tudatunkban jelenik meg, amelynek kiinduló eleme az életösztön. Ebből következik, hogy a biztonság olyan folyamat, amikor a várható következményekre vonatkozó információk, tapasztalatok, ismeretek birtokában lehetőség van a fenyegetettség megelőzésére, kezelésére, körülményeinek elhárítására. Ennek figyelembevételével fogalmazta meg Láng István akadémikus a környezetbiztonság fogalmát: „Környezetbiztonság a biztonságos környezetet fenyegető veszélyek abszolút hiánya, továbbá a veszélyeztető tényezők térben és időben meghatározható olyan alacsony energiaszintje, helyzete és egyéb paraméterei, amelyek még a visszafordíthatatlan állapot bekövetkezése előtt lehetőséget biztosítanak az adott kor társadalmi, gazdasági fejlettségének megfelelő eszközrendszerek hatékony alkalmazására, a kedvezőtlen folyamatok megállítása érdekében.”

Megjelenési formái különbözőek lehetnek, úgymint a biztonság mint jó, mint bizalom, mint szolgáltatás, mint egyensúly, mint szükséglet, mint fenntarthatóság, mint tudomány, és még számtalan további kapcsolat. Talán az egyik legtermékenyebb biztonságfogalom értelmezhető úgy, hogy a biztonság mint egyensúly a veszély, a kockázat és az erre adandó válaszok, reakciók között. Erre épül többek között az úgynevezett EU Seveso normatíva is (lásd később).

## A katasztrófa, katasztrófavédelem fogalmi rendszere

A fejlett tudományokban valamely fogalmat nem csak és sokszor nem elsősorban azért definiálunk, hogy meghatározzuk jelentését, hiszen azzal gyakran intuíciók alapján többé-kevésbé tisztában vagyunk, hanem azért, hogy érvényes következtetéseket és/vagy konkrét feladatokat vezessünk le belőle. Ez mérvadó a katasztrófavédelem fogalmi rendszerére is.

A *katasztrófa* szó görög eredetű, jelentése fordulat, csapás, pusztulás, megsemmisülés, megrázó, hirtelen esemény. A Magyar értelmező kéziszótár szerint nagyarányú szerencsétlenség, sorscsapás. A nemzetközi szakmai életben elfogadott katasztrófameghatározások az emberi élet és javak, valamint infrastruktúra váratlan, vagy többé-kevésbé előre jelezhető, tömeges és komplex veszélyeztetését is befoglalják a szó tartalmába. Rendkívüli körülmények lépnek fel, amelyek különleges megoldásokat követelnek. A körülmények megelőzése, illetve felszámolása rendszerint meghaladja az érintett település, város, megye erejét. Ezért a katasztrófa elhárítása érdekében a helyi államigazgatási és társadalmi szervek erői és eszközei mellett állami, esetenként több állam segítsége is szükséges.

A 2011. évi CXXVIII. törvény szerint katasztrófa a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét anyagi érdekeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása, vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és állami szervek folyamatos

és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.

Mindezekre figyelemmel a fenti fogalom négy elemet tartalmaz. Valamely nemkívánatos esemény bekövetkezése; a normál, úgynevezett békeidőszaki szolgálati rendszer és annak működése nem elegendő; együttműködési kötelezettség szükségessége és a rendkívüli jogrend alkalmazása.

Magyarország Alaptörvényének 53. cikke alapján csak a kormány hirdethet ki veszélyhelyzetet élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség bekövetkeztekor, vagy ennek felszámolása érdekében. A kormány veszélyhelyzeti rendelete 15 napig maradhat hatályban, kivéve, ha az Országgyűlés felhatalmazása alapján nem hosszabbítja meg.

A veszélyhelyzetet tehát megtörtént katasztrófaesemény után hirdetik ki. Más a helyzet a *katasztrófaveszély* fogalmával. A katasztrófaveszély olyan folyamat vagy állapot, amelynek következményeként okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ezáltal veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyónbiztonságot. Ebben az esetben a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetőjének feladata a szükséges intézkedések megtétele.

## A katasztrófák csoportosítása

Az állampolgárokat közvetlenül érinti és foglalkoztatja saját biztonságuk kérdése, ami a szubjektív biztonságérzetükben jut kifejezésre. A hidegháború lezárulásával jelentősen csökkent egy világméretű fegyveres konfliktus kialakulásának veszélye. A potenciális veszélyforrások azonban összetettebbé váltak, előrejelezhetőségük lehetősége pedig csökkent.

A tudomány és a technika rohamos fejlődése és annak eredményei jelentős segítséget nyújtanak a katasztrófák keletkezési okainak feltárásához, korai észlelésének, megelőzésének lehetséges módszerei kidolgozásához, a védekezés hatékonyságának növeléséhez. De nem szabad elfelejtenünk, hogy ugyanakkor éppen ennek következményeként – azaz a tudomány és a technikai fejlődés eredményeinek hasznosítása során – számos területen környezetünket és létünket is fenyegető veszélyforrásokat teremtünk, halmozunk fel, amelyekkel növeljük a katasztrófák bekövetkezésének lehetőségeit is. Így a katasztrófaelhárítással kapcsolatosan két ellentétes hatást fejt ki.

Egyrészt a természeti katasztrófák, az elemi csapások kialakulásának, illetve bekövetkezésének előrejelzésével csökkenti azok hatását. A különböző biztonsági berendezésekkel megakadályozza az ipari katasztrófák, illetve az igen súlyos közlekedési balesetek bekövetkezését. Másrészt a fentiekkel párhuzamosan a hatalmas energetikai komplexumok, atomerőművek, duzzasztóművek létrehozásával, nagyobb tömegű áru nagyobb sebességgel történő fuvarozásával megnövekedik az ipari katasztrófák és a közlekedési balesetek bekövetkezésének lehetősége, illetve a következményeinek nagysága. Példaként említhető, ha egy földrengés egy duzzasztómű gátszakadását is okozza, vagy ha egy atomerőmű reaktorainak sérülése is bekövetkezik, a földrengés okozta károkhoz hozzáadódnak a gátszakadás miatti árvíz, illetve a reaktor sérülése következtében előálló sugárveszély következményei.

A katasztrófákkal foglalkozó irodalmakban számos csoportosítás és osztályozási megközelítés létezik. Amiben mindegyik egyetért, az a katasztrófa eredete és jellege szerinti elkülönítés.

*Eredetét* tekintve a nemzetközi terminológiával összhangban két fő csoportba sorolhatjuk a katasztrófákat:

- természeti katasztrófák, amelyek az emberi tevékenységtől függetlenül, a természet erőinek hatására, elemi csapásként fordulnak elő;
- civilizációs katasztrófák, amelyek az emberi tevékenységgel összefüggésben, helytelen emberi beavatkozás, mulasztás, figyelmetlenség, vagy műszaki hibák hatására következnek be.

Az *ok-okozati* összefüggések szerint lehetnek:

- elkerülhetetlen, illetve
- emberi vagy technikai okokkal összefüggő katasztrófák.

*Helyük és kiterjedésük* szerint:

- helyi jellegű katasztrófák;
- térségi jellegű katasztrófák;
- országos jellegű katasztrófák;
- nemzetközi jellegű katasztrófák.

*Határerősség, intenzitás* szerint:

- relatív katasztrófa;
- közepes katasztrófa;
- küszöbkatasztrófa;
- abszolút katasztrófa.

*Tér- és időkoordináták* szerint:

- statikus katasztrófa;
- dinamikus katasztrófa.

*Időparaméterek* figyelembevételével:

- gyors lefolyású katasztrófa;
- közepes lefolyású katasztrófa;
- lassú lefolyású katasztrófa.

*Térkoordináták* szerint:

- meteorológiai katasztrófa;
- földtani katasztrófa;
- biokatasztrófa;
- technológiai katasztrófa;
- környezeti katasztrófa;
- társadalmi katasztrófa.

Magyarországon a 2011. évi CXXVIII. törvény V. fejezete – *A katasztrófaveszély és a veszélyhelyzet* – és ezen belül a 20. *A veszélyhelyzet* alfejezet 44. §-ából vezethető le, hogy milyen katasztrófatípusok kockázatával kell számolni. E szerint veszélyhelyzet az Alaptörvény 53. cikkében meghatározott olyan helyzet, amelyet különösen a következő események válhatnak ki:

- Elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, különösen:
  - árvízvédekezés során, ha az előjelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti, és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget;
  - belvízvédekezés során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet és a veszélyeztetés olyan mértékű, hogy a kár megelőzése, az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit;
  - több napon keresztül tartó kiterjedő, folyamatos, intenzív, megmaradó hóesés vagy hófúvás;
  - más szélsőséges időjárás következtében az emberek életét, anyagi javait a lakosság alapvető ellátását, veszélyeztető helyzet következik be;
  - földtani veszélyforrások.
- Ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek, különösen:
  - a veszélyes anyagokkal és hulladékokkal történő tevékenység során a szabadba kerülő anyag az emberi életet, egészséget, továbbá a környezetet tömeges mértékben és súlyosan veszélyezteti;
  - nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja, és a lakosság nem tervezett sugárterhelését idézi elő.
- Egyéb eredetű veszélyek, különösen:
  - tömeges megbetegedést okozó humán járvány, vagy járványveszély, valamint állatjárvány;
  - ivóvíz célú vízkivétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriaszerű szennyezése;
  - bármely okból létrejövő olyan mértékű légszennyezettség, amely a külön jogszabályban meghatározott riasztási küszöbértéket meghaladja;
  - a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara, amelynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül, vagy több megyét érintően akadályozott.

## 6. Magyarország veszélyeztetettsége, a hazánkban lehetséges katasztrófák főbb jellemzői

### A veszélyeztető hatások

A 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelethez tartozó 2. melléklet az alábbiak szerint csoportosítja a veszélyeztető hatásokat:

#### 1. Elemi csapások, természeti eredetű veszélyek:

- árvíz;
- belvíz;
- rendkívüli időjárás;
- földtani veszélyforrások:
  - földrengés;
  - földcsuszamlás;
  - beszakadás;
  - talajsüllyedés;
  - partfalomlás.

#### 2. Ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek:

- a Kat. IV. fejezetének hatálya alá tartozó üzem (veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem, küszöbérték alatti üzem);
- más létesítmény (ipari, mezőgazdasági) általi veszélyeztető hatás, veszélyes anyag szabadba kerülésének kockázata.
- Távolság nukleáris létesítménytől:
  - atomerőműtől;
  - kiégett kazetták átmeneti tárolójától;
  - kutatóreaktortól;
  - oktatóreaktortól.
- Közlekedési útvonalak és csomópontok:
  - veszélyes áruk szállítása;
  - jelentős forgalom.
- A Kat. IV. fejezetének hatálya alá nem tartozó, katonai célból üzemeltetett veszélyes katonai objektumok.

#### 3. Egyéb eredetű veszélyek:

- felszíni és felszín alatti vizek (elsősorban az ivóvízbázisok) sérülékenysége;
- humán járvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány;
- riasztási küszöböt elérő mértékű légszennyezettség.



#### 4. Kritikus infrastruktúrákkal kapcsolatos kockázatok:

- a lakosság alapvető ellátását biztosító infrastruktúrák sérülékenysége;
- a közlekedés sérülékenysége;
- a közigazgatás és a lakosság ellátását közvetve biztosító infrastruktúrák sérülékenysége.

### Magyarország veszélyeztetettsége

A fenti szempontok számbavételével könnyen megadható, hogy az adott településen milyen veszélyeztetettséggel kell számolni, és ezzel arányban helyben kiépíthetők a védekezés alapfeltételei, amelyek idejekorán kialakíthatók, megszervezhetők és készletezhetők. Belátható tehát, hogy még az azonos veszélyektől fenyegetett településeken is annak eltérő mértékéhez igazodva kell a védekezés erőforrásait megosztani. Az ehhez szükséges összehasonlítás érdekében a településeket katasztrófavédelmi osztályokba sorolják.

A besorolás során alkalmazandó eljárás segítségével az ország valamennyi településén az adott település sajátosságait figyelembe véve azonosítják, elemzik és értékelik a kockázatokat, amelynek alapján az előre meghatározott veszélyeztetettségi szintnek megfelelő katasztrófavédelmi osztályokba sorolják őket. Az egymást követő lépések sorában a veszélyek azonosítása keretében a területen lehetséges valamennyi veszélyforrást és azok lehetséges káros hatásait azonosítják. A felmérések során át kell tekinteni minden olyan adatot, információt és történeti forrást, amely a vizsgált területet érő korábbi katasztrófák, rendkívüli események kapcsán fellelhető.

A veszélyt jelentő kockázati tényezők, illetve az általuk előidézett következmények előfordulási gyakoriságára vonatkozó ismeretek további feldolgozásával megkapjuk egy katasztrófaesemény adott települést fenyegető kockázatának mértékét. Mindezek mellett azonban lehetnek olyan körülmények, amelyek akár csökkenthetik is a kockázatok szintjét. Ilyen lehet az árvízi veszélyeztetettség példájánál maradva a záportározók megléte, illetve a település érdekében kiépített védőmű. Ezeket a tényezőket az elkészült kockázatelemzésbe korrekciós faktorként be kell építeni. A kapott értékek alapján egy az 1. táblázatban bemutatott kockázati mátrixban elfoglalt helye szerint az ország településeit katasztrófavédelmi osztályokba sorolják, ami a további feladatok meghatározásában ad támpontot a szakembereknek.

A besorolás a település polgármesterének felelőssége, amelyhez a katasztrófavédelmi kirendeltség szakemberei adják a szakmai támogatást. A változások nyomán követése nélkül a megelőzés és felkészülés feladatainak tervszerű, koordinált folytatása önmagában nem eredményezi a katasztrófavédelmi követelmények teljesülését. Ugyanis a jelenlegi helyzetet, a jövőbeni kilátásokat meghatározó kockázatok, az azt befolyásoló valószínűségi mutatókban játszott szerepe miatt csak jelentős empirikus bázisra támaszkodva azonosíthatók. Ezért a katasztrófák elleni védekezés felvázolását segítő gyakorlati tapasztalatoknak nem minden ok nélkül való a különféle veszélyhelyzeteknek a felkészülés keretében történő szakmai, tudományos elemzése, mivel ennek alapján kerülhet sor a szükségessé váló jogszabályi, vezetési és irányítási, rendszerbeli változtatásokra is.

Az itt felsoroltak indokolják, hogy a kockázatelemzést évente felülvizsgálják, amelyet minden év szeptember 30-ig el kell végezni, és szükség szerint javaslatot kell tenni a tele-

pülés besorolásának módosítására a védelmi bizottság elnöke felé. A területileg illetékes katasztrófavédelmi igazgatóság közreműködésével ezt a védelmi bizottság elnöke felülvizsgálja, és a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: BM OKF) útján a belügyminiszterhez jóváhagyásra felterjeszti.

## Kockázati mátrix

A települések besorolását a katasztrófavédelmi jogszabályok és a már bekövetkezett katasztrófák elemzését figyelembe véve, meghatározott kockázatértékelési eljárás keretében kell végrehajtani. A terület újraszabályozása, a megváltozott körülményekhez való igazítása költségtakarékosabbá teszi a védelmi tervezést, mert a konkrét veszélyeztető hatásokra épül, továbbá kiszámíthatóbbá teszi a gazdasági/anyagi szolgáltatások teljesítésére kötelezettek terheit a pontosan tervezhető költségek tekintetében.

Az egyes katasztrófavédelmi osztályok meghatározása a *kockázati mátrix* alapján történik.

1. A bekövetkezési gyakoriság besorolási elve statisztikai és történeti adatok alapján az alábbi:
  - a) *ritka*: az elkövetkező néhány (10) évben nem valószínű, hogy bekövetkezik,
  - b) *nem gyakori*: bekövetkezhet, de nem valószínű, hogy néhány (5) éven belül,
  - c) *gyakori*: valószínű, hogy bekövetkezik, néhány (3) éven belül,
  - d) *nagyon gyakori*: nagyon valószínű, hogy bekövetkezik, egy éven belül minimum egy alkalommal vagy többször.
2. A veszélyeztető hatások szintje:
  - a) *nagyon súlyos*: halálos áldozatokkal járó vagy visszafordíthatatlan környezetkárosodást előidéző, illetve súlyos anyagi következményeket okozó esemény,
  - b) *súlyos*: súlyos sérüléseket okozó vagy visszafordítható környezetkárosodást előidéző, illetve anyagi károkkal is járó esemény,
  - c) *nem súlyos*: enyhébb sérüléseket okozó, a környezetkárosodást nem előidéző, illetve nem jelentős anyagi károkkal járó esemény,
  - d) *alacsony mértékű*: nem jár orvosi segítséget igénylő sérüléssel, illetve nincs anyagi következménye.

7. táblázat

*Az egyes katasztrófavédelmi osztályok meghatározása*

Hatás	Bekövetkezési gyakoriság			
	Ritka	Nem gyakori	Gyakori	Nagyon gyakori
Nagyon súlyos	II. osztály	II. osztály	I. osztály	I. osztály
Súlyos	III. osztály	II. osztály	II. osztály	I. osztály
Nem súlyos	III. osztály	III. osztály	II. osztály	II. osztály
Alacsony mértékű	III. osztály	III. osztály	III. osztály	III. osztály

*Forrás*: a szerző saját szerkesztése a 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet alapján

## **Az egyes besorolási kategóriák részére meghatározott védelmi követelmények**

Az *elégletes védelmi szint* meghatározását a 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet fogalmazza meg. Elégletes védelmi szint azon tervezési, szervezési, irányítási és beavatkozási tevékenység eredménye, amellyel – a veszélyeztetettség mértékének függvényében – az élet- és létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme biztosítható. A településekre vonatkozó védelmi követelmények meghatározása komplex kockázatelemzés alapján történik. Az értékelést évente meg kell ismételni, s ezáltal biztosítható az adott településen bekövetkezett változások követése. Az elégletes védelmi szint meghatározásához a kormányrendelet határoz meg kritériumokat. A kockázatelemzés során elsőként meg kell állapítani az adott területen a helyi sajátosságokat és jellemzőket, valamennyi ismert veszélyeztető hatást figyelembe kell venni. Ezt követően a kockázatelemzés- és értékelés során meg kell határozni a település területére vonatkozó egyes veszélyeztető hatások következményeit, valamint a bekövetkezés valószínűségét (gyakorosságát), figyelemmel az egyes veszélyeztető hatások egymásra gyakorolt és együttes hatására is.

Az elégletes védelmi szint követelményeit az 1. melléklet tartalmazza.

## **Katasztrófavédelmi feladatok**

### *A katasztrófa elleni védelem lényege, általános feladatai*

A társadalom létrejöttében és fejlődésében, akár csak az élet megjelenése óta zajló evolúció más területein döntő szerepet játszik a veszélyekkel szembeni védekezés szükségessége. Mindaddig, amíg el nem jutottunk a környező világ fokozatos megismerésének azon fókára, ahol már eséllyel szállhattunk szembe az elemekkel, az ember pusztán elszenvetője volt a természeti csapásoknak. Megfelelő eszközök és kellő szervezettség hiányában a természeti környezetünkkel vívott egyenlőtlen küzdelemben egyedül passzív reagálással védekezhettünk. A vészjósló jelek idejekorán történő felismerése, majd a gyors elrejtőzés vagy menekülés adott valamennyi esélyt a túlélésre és a veszély elmúltával történő újrakezdesre.

Tudományos-technikai ismereteink gyarapodása nem csak a katasztrófák okainak mi-benlétét tárta fel, de a sikeres védekezés esélyét is megteremtette. Életre hívta a védekezés eszközrendszerét, vagyis a veszélyforrások azonosítására, az azok jelentette lehetséges következmények felismerésére, elháríthatatlanságuk esetében a védekezésre képes, felkészült szakemberekből álló szervezeteket, valamint ezen feladatok végrehajtásához szükséges gépeket, technikai berendezéseket és infrastruktúrákat is.

Ugyanakkor felemelkedésünk „eredményeként” a civilizációs katasztrófák újabb válfajai is megjelentek. Köztük a nukleáris balesetek, a migráció, vagy a pályájukról letérő és a Földre visszajutó űreszközök jelentette fenyegetettség is valós kockázatot jelentenek a lakosság élet- és vagyonbiztonságára nézve. Ezt látva korunk emberének a tágabb értelemben vett környezetében fellelhető veszélyekről alkotott véleményét alapvetően a katasztrófákról szóló tudósítások határozzák meg. A híradásoknak köszönhetően többségében csak a rendkívüli helyzetek áldozatainak mentését és a károk felszámolását végzők elszánt küzdelmén keresztül alkotunk képet a katasztrófavédelmi feladatokról. Mindaddig,

amíg közvetlen elszenvedőivé nem válnak ezeknek a történéseknek, a hétköznapi emberek közül kevesekben tudatosul, hogy talán lehetne ezek bekövetkezése ellen vagy a sérültek számának és a károk mértékének csökkentése érdekében is tenni valamit. Mindezek, valamint az eredménytelenségük esetében szükséges élet- és vagyonmentés során, majd az azt követő életkörülmények normalizálásakor alkalmazandó eljárások, illetve az ezek eredményes végrehajtását szolgáló feladatok és intézkedések alkotják a katasztrófavédelem következőkben részletezett feladatrendszerét.

A katasztrófavédelem lényege úgy is meghatározható, mint mindazon szabályok és tevékenységek összessége, amely magában foglalja a kritikus esemény, események bekövetkezésének megelőzését, a veszélyekre való felkészülést és felkészítést, a bekövetkezett esemény, események hatásai továbbterjedésének megakadályozását, káros hatásainak csökkentését vagy kiküszöbölését, hatásai következményeinek felszámolását, az élet feltételeit biztosító alapellátás megteremtését, a helyreállítást és/vagy újjáépítést.

A katasztrófavédelem a különböző katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, összehangolási, végrehajtási, irányítási, létesítési, működtetési, tájékoztatási, riasztási, adatközlési és ellenőrzési tevékenységek összessége, amelyek a katasztrófa kialakulásának megelőzését, közvetlen veszélyek elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, a károsító hatások csökkentését, a lakosság élet- és anyagi javainak védelmét, az alapvető életfeltételek biztosítását, valamint a mentés végrehajtását, továbbá a helyreállítás feltételeinek megteremtését szolgálják.

A katasztrófavédelem célja, hogy az ország intézményrendszerének működtetésével, a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználásával megteremthetők legyenek a feltételek az állampolgárok életének, vagyonbiztonságának szavatolásához katasztrófák kialakulása, bekövetkezése esetén is.

Általános feladatai:

- a vezetés, irányítás megszervezése és működtetése,
- veszélyelemzésen, kockázatbecslésen alapuló tervezés,
- riasztó, értesítő monitoring rendszerek megszervezése és működtetése,
- előrejelző és értékelő eljárások alkalmazása,
- valós idejű helyzetelemző hálózatok üzemeltetése,
- hatékony megelőző hatósági rendszer kialakítása,
- gyorsbeavatkozó mentőképesség fenntartása,
- begyakorlott lakosságvédelmi mechanizmus kiépítése,
- lépcsőzött logisztikai ellátó rendszer megszervezése és működtetése,
- nagykapacitású kárfelszámoló és speciális szervezetek létesítése,
- ki- és továbbképző infrastruktúra kialakítása,
- nemzetközi együttműködési rendszer kiépítése.

## Veszélyelhárítás tervezése

A megelőzés, felkészülés fentiek szerinti, gyakorlati megalapozottságú, reális kockázatelemzésre épülő fundamentuma a tervezés, amelyben a védekezés valamennyi kérdésére választ kell adni. A tervekben foglaltak tartalmuk szerint a rendkívüli helyzetek kezelését, illetve az annak feltételeit biztosítani hivatott feladatokra különülnek el.

A települések besorolásának megfelelően települési veszélyelhárítási terv készül. A tervben megállapított feladatokat minden esetben az elemzéssel meghatározott kockázatok szintjéhez kell igazítani, és az arányos és elégséges védelem elvét követve kell tervesíteni. A katasztrófaveszély, valamint katasztrófa időszakában végrehajtandó katasztrófavédelmi feladatokat tartalmazó tervet *veszélyelhárítási tervnek* nevezik.

Ez a katasztrófavédelmi tevékenység szubszidiaritáson alapuló megközelítésből adódóan alulról felfelé építkezve a védekezés erőinek fokozását is biztosítandó a települési, munkahelyi, területi és központi elemekből álló okmányrendszer.

A katasztrófaelhárítási tervekben a védekezés alkalmazandó eljárásainak ismertetése során általában az alábbi kérdésekre térnek ki:

- vezetés, irányítás;
- kapcsolattartás;
- riasztás, tájékoztatás;
- lakosságvédelmi intézkedések;
- mentés, kárelhárítás;
- együttműködés, segítségnyújtás;
- kritikus infrastruktúrák védelme;
- logisztikai biztosítás stb.

E területeken felül tervezni szükséges a veszélyhelyzeti szervezetek feladatainak elsajátítását garantáló felkészítést, a beavatkozó szervezetek megalakítását, és a veszélyeztető hatások szerinti speciális reagálási feladatokat. A tervekben foglaltak végrehajthatóságát települési szinten a polgármester, területin pedig a védelmi bizottság minimum 3 évente, gyakorlat keretében köteles felmérni.

## **A katasztrófavédelmi tevékenység időszaki és szakágazati feladatai**

A katasztrófavédelmi tevékenység időszakai a kockázatok mértékéhez igazodva magukban foglalják:

- a megelőzést, felkészülést,
- a védekezést,
- és a helyreállítást, újjáépítést.

### *A megelőzés*

A katasztrófák általi veszélyeztetettség azon időszakát soroljuk ide, amelyben a kritikus események bekövetkezési valószínűségének csökkentése, a bekövetkezés késleltetése, megakadályozása, az eredményes beavatkozási és kárfelszámolási, helyreállítási tevékenység előkészítése, és a későbbiekben esetlegesen szükségessé váló eredményes védekezés feltételeinek megteremtése a veszélyeztetettek szempontjából nagyságrendekkel az elfogadható kockázati szint alatt, biztonságosan hajtható végre.

A kockázatsökkentés ezen időszakának fő feladatai:

- a veszélyforrások felmérése, nyilvántartása,

- az integrált veszély- és kockázatelemzés, hatásvizsgálat,
- a feltételezett kritikus események, valamint a velük kapcsolatos beavatkozások és a helyreállítás modellezése,
- a műszaki védelmi rendszerek tervezése és terveztetése,
- a lehető legszélesebb nyilvánosság, a lakosság tájékoztatása, a közreműködési készség növelése, a társadalmi ellenőrzés biztosítása,
- a hatósági és szakhatósági eljárási tevékenység,
- a védelmi rendszer, elhárító és helyreállító rendszerek létrehozása és működtetése,
- a védelmi szervezet létrehozása, fenntartása,
- az adatszolgáltatás és információfeldolgozás,
- a mérő-, figyelő-, jelző- és riasztórendszerek létrehozása,
- a lakossági és intézményi felkészülés, felkészítés feltételeinek a megteremtése,
- a tudományos-elméleti kutatás és fejlesztés,
- a nemzetközi együttműködés és koordináció,
- a hazai és nemzetközi tapasztalatok értékelése és hasznosítása,
- jogszabályalkotás, valamint
- a mindenre kiterjedő gazdasági tervezés, ezen feladatok anyagi-pénzügyi feltételeinek biztosítása, és az azokkal történő gazdálkodás.

Ezen feladatokhoz szorosan kötődik a felkészülés, amelynek célja az eredményes védekezés feltételeinek biztosítása, a természetes személyek és gazdálkodó szervezetek alkalmassá tétele a katasztrófaelhárításban, valamint a helyreállításban való hatékony és szakszerű közreműködésre.

A felkészülés fő feladatai:

- az alkalmazás és bevetés tervezése,
- a beavatkozási rendszer létrehozása, működési feltételeinek biztosítása,
- az elhárítás és helyreállítás anyagi-technikai, pénzügyi feltételeinek megteremtése,
- az anyagi-technikai tartalékképzés,
- a kitelepítés és befogadás tervezése,
- az adattároló és feldolgozó, valamint az értesítő-tájékoztató rendszer működése,
- az oktatás-kiképzés, gyakorlás,
- a nemzetközi együttműködés.

## A védekezés

A katasztrófa, illetve közvetlen veszélye elhárításának időszaka, amelyben a kritikus események hatásainak a csökkentése, továbbterjedésének a megakadályozása vagy késleltetése, az azonnali élet- és vagyonmentés érdekében zajlik.

Ennek fő feladatai:

- az értesítés és bejelentés,
- az élet-, vagyon- és műszaki mentés,
- az életveszély elhárítása érdekében az azonnali beavatkozásra és segítségnyújtásra alkalmas speciális erők és eszközök riasztása és mozgósítása,
- a kialakult helyzet értékelése és a további tennivalók érdekében a prognosztizálás,

- a lakosság riasztása és tájékoztatása,
- az operatív irányítás szervezeti aktivizálása és működtetése,
- az integrált elhárító rendszer mozgósítása,
- a nemzetközi tájékoztatás,
- a minősített helyzet kihirdetése, rendkívüli rendszabályok foganatosítása,
- rendkívüli lakosságvédelmi és környezetvédelmi rendszabályok foganatosítása,
- a káros hatások továbbterjedésének megakadályozása,
- rendkívüli közbiztonsági, vagyonvédelmi, államigazgatási, népegészségügyi, szociális, járványvédelmi intézkedések foganatosítása,
- rendkívüli közszolgálat, közszolgáltatás, közellátás bevezetése,
- rendkívüli költségvetési intézkedések foganatosítása.

Az ide köthető reagálás első elemeként az operatív és az irányítói szint riasztását kell megemlíteni. A katasztrófavédelem szervezetei a riasztási terveikben foglalt feladatok végrehajtásával mind személyi állományukat, mind pedig technikai eszközeiket tekintve a szervezési utasításában meghatározott időn belül és helyen kell, hogy elérjék az alkalmazási készenlétüket. Az alkalmazási készenlét elérése azt jelenti, hogy az állomány képzettsége, a megfelelő felszerelés és technikai eszközök biztosítják az alaprendeltetésnek megfelelő tevékenység megkezdését.

A katasztrófák elleni védekezés feladatai az operatív reagáláson és a vezetésen felül a döntés-előkészítés, a döntéstámogatás, a koordináció, illetőleg az együttműködés teendőit is lefedik. Az irányítás egyszemélyi felelőssége és az azzal járó operativitás hol lehetne fontosabb, mint a katasztrófák eszkalációjának elkerülését és a minél gyorsabb mentést megkövetelő védekezés idején.

Az illetékes vezetőt terhelő ezen kötelezettségnek azonban nem lehet eleget tenni felkészült szakmai háttér híján. Következésképpen a veszély típusához (például járvány, árvíz, földrengés, ipari baleset stb.) igazodó vezetői döntések előkészítése, illetőleg gyakorlati végrehajtása a szakigazgatási szervek szakértők útján történő széles körű bevonását igényli. Minden, döntés-előkészítést és koordinációt érintő munkát egy-egy, a szóban forgó szakértőkből álló, a vezetőnek alárendelt csoport végez.

Az operativitás biztosítása szükségessé teszi a hatósági jogosítványokkal felruházott, a speciális szervezeti funkciók működését ismerő szakmai vezetők részvételét is. Ezért általában az arra jogosult vezető intézkedésére, a szakági vezetőkől felállítanak egy döntéstámogató, ideiglenes testületet, amely alapösszetételében nagyrészt állandó. Ez azonban szükség szerint, a veszély jellegéhez igazodva további szakértőkkel is kiegészülhet.

## **A helyreállítás, újjáépítés**

A katasztrófák elleni küzdelem a védekezés rendkívüli időszakán túlmutató kérdéseket is felölel, ugyanis a helyzet normalizálását szolgáló munkák nagyban elősegíthetik a végleges helyreállítást. Az ezen időszakban elvégzett feladatok a keletkezett károk és következmények felmérését, felszámolását, az élet feltételeit biztosító alapellátás és közszolgáltatás normalizálását, a felelősség megállapítását és a kártérítés meghatározása érdekében szükséges tényfeltárást szolgálják.

A helyreállítás alatt szakmai szempontból érthetjük a katasztrófa eszkalációjával fenyegető, illetve a védekezés megvalósítását akadályozó, a katasztrófa következtében sérült infrastruktúra és épített környezeti elemek ideiglenes helyreállítását, illetőleg a veszély elmúltával realizálható teljes kárfelszámolást. Az előbbi még szorosan a védekezés részét képezi, míg utóbbi már egy optimálisabb, normál viszonyok közepette funkcionáló államigazgatás által levezényelt, de már csak a káros következmények anyagi, technikai és pénzügyi erőforrásokkal kiküszöbölhető részére kiterjedő folyamat.

Fő feladatai:

- a minősített helyzet fenntartásának, meghosszabbításának, megszüntetésének mérlegelése, és ennek alapján történő intézkedés;
- a károk felmérése;
- az épített és természetes környezet kárainak felszámolása;
- a műszaki kárfelszámolás;
- a vagyonmentés;
- a különleges egészségügyi és szociális ellátás, anyagi és dologi segélyek folyósítása;
- a közegészségügyi és járványügyi megelőzés és védekezés;
- a fokozott közbiztonság és vagyonvédelem biztosítása;
- a folyamatos lakossági tájékoztatás és ellenőrzés;
- a lakosság visszatelepítése;
- a közszolgáltatás és közellátás normalizálása;
- a jogsegélyszolgálat működtetése, a közigazgatási intézményrendszer normalizálása;
- a felelősségvizsgálat, a kártérítési kötelezettség jogosultságának megállapítása;
- a tapasztalatok gyűjtése és összegzése;
- a hatósági és szakhatósági eljárások megkezdése;
- a nemzetközi tájékoztatási és adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítése.

### Ellenőrző kérdések:

1. Melyik a két leggyakrabban alkalmazott kockázatelemzési módszer?
2. A biztonság milyen egyensúlyt feltételez?
3. Mi az azonosság és a különbség a veszélyhelyzet és a katasztrófaveszély definíciója között?
4. A jogszabály mely három nagy csoportra osztja a katasztrófa típusait?
5. Milyen becslésre ad lehetőséget a kockázati mátrix?



Vákát oldal

## 7. Szakágazati feladatok

### A tűzvédelem területén

A tűzvédelem célja, hogy a jogszabályok és szabványok segítségével a valós élet valós problémáira nyújtson megfelelő megoldási lehetőségeket, továbbá feladata, hogy a tűzvédelmi szabályok következetes betartásával és betartatásával védje az állampolgárokat, teremtsen meg a tüzek oltását célzó hatékony beavatkozás feltételeit, és mindeközben biztosítsa a beavatkozó állomány alapvető biztonságát is.

E célok elérése érdekében a tűz megelőzés területén megalapozott, hatékony és ügyfélközpontú hatósági, szakhatósági, piac- és szolgáltatásfelügyeleti, tájékoztatási tevékenységet végez. A tűzoltói események (tüzesetek, balesetek, egyéb kárelhárítás) kezelése, tűzoltás során gyors, hatékony, biztonságos beavatkozásával biztosítja a veszélyeztetett személyek mentését, a tűz terjedésének megakadályozását, az anyagi javak védelmét. A tűz eloltását és a szükséges biztonsági intézkedések megtételét a műszaki mentéssel, a természeti csapás, a baleset, a káreset, a rendellenes technológiai folyamat, a műszaki meghibásodás, a veszélyes anyag szabadba jutása, vagy egyéb cselekmény által előidézett veszélyhelyzet során az emberélet, a testi épség, és az anyagi javak védelme érdekében a rendelkezésére álló valamennyi eszközzel elsődleges beavatkozó tevékenységet hajt végre. A tűzvizsgálatok lefolytatásakor és a beavatkozások elemzése során precíz, minden részletre kiterjedő, a megelőzés és beavatkozás területén is használható következtetések levonására alkalmas tevékenységet folytat.

A biztonság, ezen belül a tűzbiztonság megteremtése és megfelelő szinten tartása össz-társadalmi feladat, ezért a célok megvalósításához a tűzvédelem terén jelentkező feladatokat az állampolgárok, a rendvédelmi szervek, a gazdálkodó szervezetek, az önkéntes szervezetek, és nem utolsósorban a létesítményi, önkormányzati tűzoltóságok, továbbá a tűzoltó egyesületek együttműködésével hajtják végre.

### A polgári védelem területén

A polgári védelem célja a lakosság és az anyagi javak megóvása érdekében végzett tervező, szervező, döntés-előkészítő tevékenység végzése a katasztrófavédelmi törvény VI. fejezet 52. §-ban felsorolt feladatok végrehajtása érdekében. Továbbá a települések katasztrófavédelmi osztályba sorolásához szükséges szakmai szempontrendszer kidolgozása, kockázatelemzés a települések valós veszélyeztetettsége alapján a lakosság védelme érdekében az elégséges védelmi szint biztosítására, a veszélyelhárítási tervek elkészítésére, a települések katasztrófavédelmi osztályba sorolására vonatkozó javaslat előkészítése. A különböző

szintű tervek elkészítése, a lakosság riasztásával és veszélyhelyzeti tájékoztatásával kapcsolatos tervezési és szervezési feladatok végzése.

A polgári védelmi feladatrendszerben a lakosság köréből polgári védelmi feladatok ellátására szervezett polgári védelmi szervezetek vesznek részt. Ezek a szervezetek köteles vagy önkéntes tagokból állnak. A feladatok végrehajtásához megfelelően felkészített állományra van szükség, ezért nagyon fontos a polgári védelmi szervezetek felkészítése és az elsajátított ismeretek gyakoroltatása. Ennek biztosítása érdekében jogszabály határozza meg a képzésre fordítható minimális időkereteket. A katasztrófák elleni védekezésben nemcsak a polgári védelmi szervezetek vesznek részt, hanem más önkéntes mentőszervezetek is, amennyiben erre szükség mutatkozik. A katasztrófák elleni védekezés során, a beavatkozás, vagy veszélyhelyzet-kezelés időszakában jelentkező műveleti feladatok végzése.

A polgári védelem katasztrófavédelmi feladatai az alábbiakat foglalják magukban:

- a lakosság felkészítése a védekezés során irányadó magatartási szabályokra,
- a polgári védelmi szervezetek létrehozása és felkészítése, valamint a működéshez szükséges anyagi készletek biztosítása,
- a tájékoztatás, figyelmeztetés, riasztás,
- az egyéni védőeszközökkel történő ellátás,
- a védelmi célú építmények fenntartása,
- a lakosság kimenekítése, kitelepítése és befogadása,
- gondoskodás a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak (különösen víz-, élelmi-szer-, takarmány- és gyógyszerkészletek, állatállomány) és a kritikus infrastruktúrák védelméről,
- a kárterület felderítése, a mentés, az elsősegélynyújtás, a mentés és a fertőtlenítés, és az ezekkel összefüggő ideiglenes helyreállítás, továbbá a halálos áldozatokkal kapcsolatos halaszthatatlan intézkedések,
- a települések kockázatértékelésen alapuló veszélyeztetettségének felmérése,
- a veszélyelhárítási tervezés, szervezés,
- közreműködés a kulturális örökség védett elemeinek védelmében, a vizek kártételei elleni védekezés külön jogszabályban meghatározott feladatainak ellátásában, a menekültek elhelyezésében és ellátásában, továbbá a tűzoltásban és a nemzetközi szerződésekből adódó tájékoztatás és kölcsönös segítségnyújtás feladatainak ellátásában.

## Az iparbiztonság érdekében

A katasztrófavédelmi törvényben és a kapcsolódó jogszabályokban megfogalmazott iparbiztonsági feladatok ellátása, a veszélyes üzemek felügyelete, a veszélyes áruk szállításának ellenőrzése, a kritikus infrastruktúrák védelme, valamint a nukleárisbaleset-elhárítás a szakterülete. A katasztrófavédelem területi szervezete mint iparbiztonsági hatóság a veszélyes üzemekkel kapcsolatos hatósági engedélyezési, felügyeleti, ellenőrzési feladatok ellátását végzi, és az egységes iparbiztonsági hatósági koordinációs rendszert működteti.

A hatóság tevékenységének célja és lényege az üzemeltető által adott információk valóságtartalmának megítélése, a súlyos balesetek elkerülése, és azok káros hatásainak csökkentése érdekében megtett intézkedések ellenőrzése. A veszélyeztetettség elemzése,

a veszélyhelyzeti tervezés, az üzemi belső védelmi szervezetek megalakításával, felkészítésével és alkalmazásával kapcsolatos tevékenység, amelyet az iparbiztonsági hatóság folyamatosan figyelemmel kísér, és vizsgálja továbbá, hogy az üzemeltető rendelkezik-e a súlyos balesetek következményeinek csökkentéséhez, felszámolásához szükséges eszközökkel.

A külső védelmi tervek megfelelőségének felügyeletét a területileg illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv látja el, amelyet a helyi katasztrófavédelmi szerv a társszervek véleményének kikérése mellett a polgármester közreműködésével készít. A gázcsatlakozó-vezetékek és felhasználói berendezések műszaki-biztonsági felülvizsgálatával kapcsolatos bejelentések kivizsgálása, valamint az eljárásokba bevonható szakértők hatósági nyilvántartása is a katasztrófavédelmi hatóság feladatát képezi. A gázvezeték-átvágások bekövetkezésének kivizsgálása érdekében helyszíni szemlét folytat le a katasztrófavédelem, valamint a szükséges hatósági intézkedéseket kiadmányozza.

Vákát oldal

## 8. A katasztrófavédelem további sajátos feladatai

### A nukleárisbaleset-elhárítás területén

A világban bekövetkezett atomerőmű-balesetek tapasztalatai ráirányították a figyelmet az atomenergia békés célokra való felhasználása során bekövetkező radiológiai, nukleáris események elhárítására való felkészülés fontosságára. Az atomenergia békés célokra való felhasználása során bekövetkező radiológiai, nukleáris események elhárítására való felkészülésről, a bekövetkezett esemény következményeinek csökkentéséről, megszüntetéséről az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszer (a továbbiakban: ONER) gondoskodik.

Az ONER a lakosság nem tervezett sugárterhelését előidéző események megelőzésében, az ilyen esemény következményeinek csökkentésében és megszüntetésében érintett központi, ágazati, területi és helyi szintű szervek és szervezetek összessége. Az ONER működtetése, a nukleáris veszélyhelyzet elleni védekezés tervezése, irányítása és a végrehajtás összehangolása kormány szintű feladat. Az ONER normál, készenléti, veszélyhelyzeti és helyreállítási működési állapotban végzi feladatait.

Feladatai: az országos sugárzási helyzet folyamatos figyelése, a radiológiai adatok gyűjtése, ellenőrzése, elemzése, értékelése és jelzése, felkészülés a veszélyhelyzeti működés megkezdésére, a lakosság hiteles és időben történő tájékoztatása, az ONER riasztási, értesítési rendszerének fenntartása, a nukleáris balesetelhárítási intézkedési tervek naprakészen tartása, a veszélyhelyzetet előidéző rendkívüli esemény következményeinek felmérése, csökkentése és felszámolása, valamint a lakosság nem tervezett sugárterhelésének előrejelzése.

A kormány a katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítése és a védekezéssel kapcsolatos feladatok ágazati összehangolása és irányítása érdekében Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (a továbbiakban: KKB), míg a KKB a katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatos feladatok összehangolt végrehajtásának támogatása érdekében Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központot (a továbbiakban: KKB NVK) működtet. A KKB döntés-előkészítő és döntéshozó tevékenységéhez szükséges információk biztosítása érdekében Országos Sugárfigyelő, Jelző és Ellenőrző Rendszer (a továbbiakban: OSJER) működik. Az OSJER működésének összehangolását és szakmai munkájának irányítását a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter végzi. Az OSJER vezető szerve a BM OKF Nukleáris Baleseti Információs és Értékelő Központja (a továbbiakban: BM OKF NBIÉK), amely ellátja az ország nukleárisbaleset-elhárítási korai előrejelzési és az országos, valamint a nemzetközi radiológiai monitoring adatcsererendszer nemzeti központi feladatait.

## A veszélyes anyagok szállításának felügyelete

A veszélyes szállítmányok mindennapi ellenőrzésének és a hatósági eljárások, illetve az alkalmanként jelentkező egyeztetési feladatok végrehajtása érdekében a szakterület szoros együttműködést tart fenn mind a társszervekkel, mind a szakmai szervezetekkel. Az ellenőrzéseket és az azt követő bírságolási eljárásokat elsődlegesen a katasztrófavédelem helyi szervezetei folytatják le. Veszélyes árut érintő balesetek esetén a katasztrófavédelem területi szervezetein szolgálatot teljesítő operatív egysége, a Katasztrófavédelmi Mobil Labor végzi a káresemény felszámolását követően a szükséges ellenőrzéseket, és hozza meg az azonnali hatósági intézkedéseket. Különböző nemzetközi (AQUAPOL, TISPOL) és több igazgatóságot érintő hazai szervezésű ellenőrzések (DISASTER-akciók) során a katasztrófavédelmi egységek együttműködnek a közlekedési hatósággal, a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal, az Országos Rendőr-főkapitánysággal és a megyei rendőr-főkapitányságokkal, a vízi, a légi rendészeti rendőrkapitányságokkal, a Nemzeti Élelmiszerlánc Biztonsági Hivatal képviselőivel, amelyek hatékonyságát a veszélyes áruk szállításának ellenőrzése mind a négy szállítási forma (közút, vasút, vízi, légi) tekintetében egy időben, közös erővel történő végrehajtása biztosítja.

E közös műveletek célja az illegális nemzetközi és belföldi veszélyes szállítmányok monitorozása, a rejtett vagy szabálytalan veszélyes áruszállítások feltárása, valamint a szállítási alágazatonkénti nyomon követése, különös tekintettel a Magyarország területére belépő szállítmányok ellenőrzésére vonatkozóan. Mivel a veszélyes árut szállító járművek katasztrófavédelmi ellenőrzéséhez speciális szakmai ismeretek szükségesek, ezért a veszélyesáruszállítás ellenőrzését végző állomány képzését, az ellenőri munkára történő felkészítését minden katasztrófavédelmi igazgatóságon folyamatosan végzik, így biztosítva a hatékony ellenőrzés lefolytatását. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv veszélyesáru-szállítási hatósági ellenőrzési feladatokat ellátó állomány tagja jogosult olyan intézkedéseket fogantatni, amelyek során kényszerítő eszközöket alkalmazhat.

## Kritikusinfrastruktúra-védelem – létfontosságú rendszerek és létesítmények védelme

A *kritikus infrastruktúra* definíciója szerint a „[l]étfontosságú infrastruktúrákhoz azok a fizikai és információs-technológiai berendezések, hálózatok, szolgáltatások és eszközök tartoznak, amelyek összeomlása vagy megsemmisítése súlyos következményekkel járhat a polgárok egészsége, védelme, biztonsága és gazdasági jóléte, illetve a tagállamok kormányainak hatékony működése szempontjából.”

Alapvető tulajdonságai:

- interdependencia – egymástól való függőség;
- informatikai biztonság – kiemelt terület, az elektronikus eszközök és szoftverek sérülékenységének vizsgálata és biztonságos működésük fenntartása;
- üzemeltetés – sajátosságok, egyedi jelleg;
- dominó-elv – láncreakciószerű sérülés/károsodás;
- leggyengébb láncszem és rész-egész elv – összekapcsolódó hálózatok stabilitása a leggyengébb elem erősségétől függ.

A katasztrófavédelmi szervezetek ez irányú tevékenységét a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvényben meghatározottak szabályozzák. A létfontosságú rendszerek és létesítmények információbiztonságával pedig az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény foglalkozik, amelynek alapján működik a katasztrófavédelem központi szervezetében a Létfontosságú Rendszerek és Létesítmények Informatikai Biztonsági Eseménykezelő Központja.

## **Szűnyogyérítés**

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 23. §-a a következő (6) bekezdéssel egészül ki: „(6) A hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője irányítja az országos szűnyogyérítési program keretében a szűnyogyérítéssel kapcsolatos feladatok ellátását.” A különböző járványok, betegségek tömeges mérete katasztrófát okozhat. Az Alaptörvényben meghatározottak alapján a katasztrófavédelmi törvény katasztrófaesetnek tekinti a különböző járványokat is. A járványok, betegségek megelőzése érdekében szükséges a betegséget hordozó szűnyogok, vagy éppen az adott település, üdülőövezet lakosságának a nyugalma érdekében a szűnyogyérítés.

## **Hulladékgazdálkodási közszolgáltatások**

Ez a feladat 2013-tól hatósági feladatként jelenik meg a hivatásos katasztrófavédelem területi szervezeteinél. Az egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvény módosításokról szóló 2013. évi CXXXIV. törvény szabályozza a hulladékszállítási közszolgáltatás időszakos végrehajtását abban az esetben, amikor a hulladékszállítási közszolgáltatás nem biztosítható.

A nem rendszeres hulladékszállítás szabályairól és az ennek során eljáró állami szervek kijelöléséről szóló 292/2013. (VII. 26.) Korm. rendelet a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervét jelöli ki az ideiglenes hulladékszállítási feladatra, illetve a szükségellátás megszervezésére. Az érintett polgármester bejelenti a katasztrófavédelem területi szervéhez a hulladékszállítási lakossági közszolgáltatás megszűnését, amelyre tekintettel ideiglenes szolgáltatót jelölnek ki. Az eljárás során a hatóság együttműködik a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt.-vel (a továbbiakban: NHKV) és a kormányhivatalok környezetvédelmi szervezeteivel. A katasztrófavédelemnél jelentkező költségekkel kapcsolatban a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: MEKH) és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter jár el. A kijelölési eljáráshoz kapcsolódóan az NHKV biztosítja a közszolgáltatókról szükséges adatokat.



## Vízügyi és vízvédelmi feladatok

A vízügyi és vízvédelmi hatósági és szakhatósági feladatok 2014. szeptemberben kerültek a katasztrófavédelem hatáskörébe. A vízügyi igazgatási és a hatósági feladatok kettéváltak, hiszen 2014. szeptember 5-től két részletben vált hatályossá a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet. A klasszikus vízügyi igazgatási feladatokat az Országos Vízügyi Főigazgatóság és a 12 területi vízügyi igazgatóság látja el. A vízügyi és vízvédelmi elsőfokú hatósági és szakhatósági eljárások lefolytatásának hatáskörét tizenkét katasztrófavédelmi igazgatóság gyakorolja. A jogorvoslatok esetében pedig a BM OKF jár el másodfokon a hatósági és szakhatósági ügyekben.

## Kéményseprő-ipari tevékenység

A kéményseprő-ipari tevékenység elmulasztása jelentősen veszélyezteti a lakosság életét és testi épségét. A kémények szabályos működése érdekében a kémények műszaki állapotának rendszeres ellenőrzése szükséges, mivel kizárólag a megfelelő szellőzéssel biztosítható az égéstermékek biztonságos elvezetésének feltétele. A kémények felülvizsgálatának elmaradása sokszor azon múlik, hogy a tulajdonos nem végezteti el a kéményeinek az ellenőrzését. A lakosság életének védelme érdekében szükségessé vált egy hatékony hatósági kontrollrendszer kialakítása, amely a tűzvédelmi hatóság feladatrendszere keretein belül lett kiépítve 2013. január 1-jétől.

A kéményseprő-ipari feladatokat a megyei önkormányzatokkal közszolgáltatási szerződéssel rendelkező kéményseprők végezték, azonban 2016. július 1-jétől a katasztrófavédelem közfeladatként látja el a lakossági sormunkával kapcsolatos szolgáltatási tevékenységet, ahol a szerződések lejártak, illetve azokat felmondták. A kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény és a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló törvény végrehajtásáról szóló 99/2016. (V. 13.) Korm. rendelet, valamint a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának szakmai szabályairól szóló 21/2016. (VI. 9.) BM rendelet szabályozza a katasztrófavédelem által végzett ez irányú munkavégzést. Az új feladat ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket a katasztrófavédelem biztosította, és már 17 megyében, több mint 2500 településen látja el a kéményseprő-ipari tevékenységet.

„Kéményseprő-ipari szakkérdésekben a hatósági feladatokat a tűzvédelmi hatóság látja el.

A tűzvédelmi hatóság hatáskörébe tartozóan:

- eljár az élet- és a vagyonszükséglet közvetlen veszélyeztetése esetében;
- eljár az ingatlan tulajdonosával szemben az e törvényben és külön jogszabályban a kéményseprő-ipari tevékenységgel kapcsolatban meghatározott kötelezettség nem teljesítése esetén, és legfeljebb harmincezer forint összegű bírságot szabhat ki;
- eljár az ingatlan használója, tulajdonosa panaszának esetén a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény alapján;
- a kéményseprő-ipari szolgáltató által kiállított, a kéményseprő-ipari tevékenység elvégzésének eredményét tartalmazó dokumentum

- kiadására vonatkozó vitás ügyekben eljár,
- tartalmát kérelemre felülvizsgálja;
- kérelemre felülvizsgálja és megváltoztathatja az égéstermék-elvezető használati és műszaki állapota kéményseprő-ipari szolgáltató általi, 3. § (6) bekezdése szerinti felmérésének tartalmát.”<sup>26</sup>

A kéményseprő-ipari szolgáltató felügyeletét a tűzvédelmi hatóság látja el. A tűzvédelmi hatóság a kéményseprő-ipari szolgáltatókról nyilvántartást vezet, amely a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvényben meghatározott adatokon túl tartalmazza:

- a kéményseprő-ipari szolgáltató képviselőjét ellátó természetes személy személyazonosító adatait,
- a kéményseprő-ipari szolgáltató vagy képviselője telefonszámát, elektronikus levélcímét, székhelyét és telephelyét,
- a kéményseprő-ipari tevékenység megkezdésének és befejezésének időpontját.

A tűzvédelmi hatóság

- vizsgálja
  - a kéményseprő-ipari szolgáltatónál a kéményseprő-ipari tevékenység szakmai, személyi és tárgyi feltételeinek fennállását,
  - a kéményseprő-ipari szolgáltató tevékenységét;
- eljár a kéményseprő-ipari tevékenységre vonatkozó szabályokat megszegő kéményseprő-ipari szolgáltatóval szemben, amely során
  - legfeljebb egymillió-ötszáz ezer forint összegű bírságot szabhat ki,
  - a tevékenység végzésétől jogszabályban meghatározott esetekben és időtartamban eltiltja.

### Ellenőrző kérdések:

1. Sorolja fel a katasztrófavédelem alapvető feladatait!
2. Melyek a katasztrófavédelem szakágazati feladatai?
3. A tűzoltói események milyen feladatokra csoportosíthatók?
4. Mi a polgári védelem célja?
5. Ki irányítja Magyarországon a szűnyoggyérítéssel kapcsolatos feladatokat?
6. Kinek a hatásköre a kéményseprő-ipari szakkérdések hatósági feladata?

<sup>26</sup> 2015. évi CCXI. törvény a kéményseprő-ipari tevékenységről, 7. § (1)–(2) bekezdés.

Vákát oldal

## 9. A katasztrófavédelem jogszabályi alapjai

A katasztrófák elleni hatékony védekezés szükségességét egy-egy jelentősebb hatású hazai vagy külföldi káresemény, veszélyhelyzet újra és újra reflektorfénybe állította. A katasztrófák megelőzésével, felszámolásával, a védekezés szabályozásával, irányításával, finanszírozásával kapcsolatos feladatok megoldását egyre többen és egyre többször sürgették.

Az Országgyűlés 1983-ban, 1985-ben és 1987-ben, a Minisztertanács Honvédelmi Bizottsága több határozatában szorgalmazta az ország katasztrófavédelmének megnyugtató megoldását. Amikor a 80-as évek végén a honvédelmi tárcától a polgári védelem a belügyi tárcához került, a szervezet békeidőszaki feladatai kerültek előtérbe. A 90-es évek elején ismét napirendre került a katasztrófavédelem törvényi szabályozása, de a törvény megalkotására nem került sor. Elkészültek azonban 1995–1996-ban a tűzvédelemmel, polgári védelemmel és a környezetvédelemmel kapcsolatos törvények. Ezek közül a tűzvédelemről és a környezet védelméről szóló törvény – többszöri módosítás után – a mai napig hatályos.

Hosszas előkészítést követően a 2000. január 1-jén hatályba lépett, a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéstről szóló 1999. évi LXXIV. törvényt (a továbbiakban: első katasztrófavédelmi törvény) az Országgyűlés „az Alkotmányból, a nemzetközi egyezményekből eredő feladatok teljesítése érdekében, valamint az életet és a vagyonbiztonságot, a természetes és épített környezetet veszélyeztető természeti és civilizációs katasztrófák megelőzése és károsító hatásai elleni védekezés egységes irányítási rendszerének kialakítása és működtetése, továbbá a veszélyhelyzetben, illetve a katasztrófa sújtotta területeken alkalmazható szabályok bevezetése céljából alkotta meg.”

Az első katasztrófavédelmi törvény az ország és a polgárok biztonsága érdekében végrehajtott feladatok tapasztalatai alapján működőképes rendszert hozott létre. Ezen rendszer meghatározó elemévé vált a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet, amelynek alapját a Tűzoltóság Országos Parancsnoksága és a Polgári Védelem Országos Parancsnokságának 2000-ben megvalósuló integrációja adta.

Az elmúlt évtized igazolta, hogy a kialakított tervezési, irányítási, szervezeti és működési rendszer alkalmas a veszélyhelyzetek kezelésére a kisebb súlyú, lokális eseményektől a jelentős, kiterjedt, súlyos veszélyhelyzetekig. Az első katasztrófavédelmi törvény hatálybalépése óta megnőtt a lakosságot, az anyagi javakat és a környezetet veszélyeztető természeti és ökológiai katasztrófák száma, összetettebbé és ellenőrizhetlenebbé váltak a civilizációs veszélyforrások és azok okai. Az elmúlt években többször adódtak olyan problémák, amelyek egyszerre különböző fajtájú és szintű beavatkozásokat, és ezzel egy új alapokra helyezett katasztrófavédelmi szervezetrendszert igényeltek, ezért 2011-ben elkezdődött az új rendszer jogszabályi formába öntése.

A katasztrófavédelmi rendszer javítására és fejlesztésére készült szabályozási koncepció a következők megvalósítását tűzte ki célul:

1. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védelem erősítése
  - a) az engedélyezési eljárások kiterjesztésével a küszöbérték alatti üzemekre,
  - b) a veszélyes üzemek feletti felügyelet hatékonyabbá tétele érdekében a kisebb súlyú jogsértéseket szankcionáló katasztrófavédelmi bírság bevezetésével,
  - c) a hatósági tevékenység egyszerűsítésével,
  - d) a veszélyes áruszállítással kapcsolatos hatósági hatáskörök átalakításával,
  - e) az iparbiztonsági hatóság létrehozásával.
2. Lakosságvédelem erősítése
  - a) lakosságtájékoztatás, riasztás és a katasztrófavédelmi gyakorlatok rendjének szabályozásával,
  - b) veszélyeztetett terület elhagyásának, valamint az oda történő belépés korlátozásának szabályozásával,
  - c) helyi önkormányzatok védelmi igazgatási feladatainak támogatása a képzett védelmi referens intézményének bevezetésével.
3. A polgári védelem szerepének erősítése, a polgári védelmi szervezetek alkalmazásának fejlesztése
  - a) a polgári védelmi szervezetek fejlesztésével,
  - b) a települések polgári védelmi besorolásának és védelmi követelményeinek megújításával,
  - c) polgári védelmi szabályzat létrehozásával,
  - d) a polgári védelmi hatósági és szakhatósági jogkörök bővítésével,
  - e) az önkéntes mentőszervezetek védekezésbe történő bevonásának, illetve támogatásának szabályozásával,
  - f) a NATO polgári veszélyhelyzeti tervezéssel és az európai uniós polgári védelmi mechanizmussal összefüggő hazai szabályozásának kialakításával.
4. A katasztrófák elleni védekezés hatékonyabbá tétele és a finanszírozás kialakítása
  - a) a veszélyhelyzeti szabályozás megújításával,
  - b) a vizek kártételei elleni védekezés hatékonyságának fokozásával,
  - c) a katasztrófavédelmi ügyeleti, informatikai rendszerek fejlesztésével,
  - d) a kihirdetett veszélyhelyzeti intézkedések tartalmi és a finanszírozási normatíváinak bővítésével,
  - e) a katasztrófa sújtotta területté nyilvánítás rendjének kialakításával,
  - f) a katasztrófavédelmi célelőirányzat létrehozásával,
  - g) a katasztrófavédelmi hozzájárulás bevezetésével.
5. Egységes állami tűzoltóság létrehozása

A koncepció alapján készült el a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat. tv.), amely 2012. január 1-jén lépett hatályba, és tartalmazza a polgári védelemre vonatkozó törvényi szintű szabályozást is, egyben hatályon kívül helyezve a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvényt.

A Kat. tv. alapvetően megváltoztatta – erősebbé és hatékonyabbá tette – a katasztrófavédelem rendszerét. A legfontosabb alapelv azonban az új törvényben is változatlan: a katasztrófavédelem nemzeti ügy, a védekezés egységes irányítása állami feladat, és minden állampolgárnak, illetve személynek joga van arra, hogy megismerje a környezetében lévő

katasztrófaveszélyt, elsajátítsa az irányadó védekezési szabályokat, továbbá joga és kötelessége, hogy közreműködjön a katasztrófavédelemben.

A Kat. tv. meghatározza, hogy a védekezésben és a következmények felszámolásában az erre a célra létrehozott szerveken kívül kik vesznek részt, például: az állampolgárok, a polgári védelmi szervezetek, a gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, az önkormányzatok, az állami meteorológiai szolgálat, az állami mentőszolgálat, a vízügyi igazgatási szervek, az önkéntesen részt vevő civil szervezetek, továbbá nem természeti katasztrófa esetén annak okozója és előidézője.

A Kat. tv.-t kell alkalmazni

- Magyarország területén katasztrófa megelőzése érdekében,
- Magyarország területén végzett katasztrófaveszélyes tevékenységre,
- veszélyhelyzetben,
- katasztrófaveszély esetén,
- továbbá akkor, ha a katasztrófa károsító hatása ellen Magyarország területén védekezés szükséges (beleértve a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezést is).

A Kat. tv. *Veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről* szóló IV. fejezetének hatálya speciális, mivel kiterjed a Magyarország területén működő veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemekre, veszélyes anyagokkal foglalkozó létesítményekre, küszöbérték alatti üzemekre is. A Kat. tv. garanciális szabályként rögzíti, hogy a Magyar Honvédség vezetési-irányítási rendszerét, illetve a katonai függelmi viszonyokat e törvény semmilyen formában nem érinti.

A Kat. tv. hatálya nem terjed ki egyes területekre. Az alábbi területek nem tartoznak a Kat. tv. IV. fejezetének hatálya alá:

- az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 1. § (1) bekezdésében az atomenergia alkalmazásával összefüggésben meghatározott tevékenységekre, jogosultságokra és kötelezettségekre,
- a veszélyes anyagoknak a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemen és küszöbérték alatti üzemen kívüli közúti, vasúti, légi vagy vízi szállítására,
- az ásványi anyagok bányákban és kőbányákban – többek között fúrólukakon át – történő kinyerésére, azaz feltárására, kitermelésére és feldolgozására,
- a hulladéklerakó telepre, ideértve a föld alatti hulladéktárolást is,
- a katonai létesítményekre, berendezésekre vagy tárolókra.

Vákát oldal

## 10. Az Alaptörvény szerinti különleges jogrend

A normál állapottól eltérő időszakokban különleges jogrend alkalmazása szükséges, amelynek keretszabályozását az Alaptörvényben kell rögzíteni. Az Alaptörvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályok biztosítják az alapjogok betartását.

A minősített időszaki helyzetekben különleges jogrend érvényesül, amelyek közös jellemzője, hogy az állam életének rendes működését, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát külső vagy belső társadalmi, illetve természeti veszély fenyegeti, és ezen veszélyek elhárítására, illetve következményeinek felszámolására a rendkívüli jogrend eszközei vehetők igénybe. Különleges jogrendben felfüggeszthetők vagy korlátozhatók az alkotmányosság klasszikus alapelvei, az alapvető jogok gyakorlása – néhány kivételtől eltekintve (például emberi méltósághoz való jog, ártatlanság vélelme) – felfüggeszthető, vagy az Alaptörvényben meghatározott mértéken túl korlátozható.

Az Alaptörvény 48–54. cikkében szabályozott időszakok az ország életének kivételes időszakai, amelyekben az alaptörvényi feltételek megvalósulása esetén kivételes hatalom (rendeleti kormányzás) érvényesül. A különleges jogrend garanciális korlátja, hogy az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. A különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn. A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

A veszélyhelyzet idején alkalmazható szabályokat, a kormány rendeletével bevezethető rendkívüli szabályokat, a kormány rendeleti felhatalmazása alapján alkalmazható rendkívüli intézkedéseket és a sajátos irányítási szabályokat a Kat. tv. V. fejezet 20–24. alcím alatt szabályozták, amely rendelkezések az Alaptörvény 53. és 54. cikke alapján sarkalatosnak minősülnek.

Terrorveszélyhelyzet esetén speciális szabályozás lép életbe.

Az Alaptörvény a különleges jogrend alábbi típusait nevesíti:

- rendkívüli állapot,
- szükségállapot,
- megelőző védelmi helyzet,
- váratlan támadás,
- terrorveszélyhelyzet
- veszélyhelyzet.

### A rendkívüli állapot (Alaptörvény 49. cikk)

Bevezetésének esete: Az Országgyűlés hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre.



Rendkívüli intézkedések bevezetésére jogosult: a Honvédelmi Tanács.

Az államszervezet hatékony és gyors cselekvését elősegítő szabályok:

A Honvédelmi Tanács

1. gyakorolja
  - a) az Országgyűlés által rá átruházott jogokat;
  - b) a köztársasági elnök jogait;
  - c) a kormány jogait.
2. dönt
  - a) a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról,
  - b) a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint magyarországi állomásozásáról,
  - c) sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről,
3. rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.

### **A szükségállapot (Alaptörvény 50. cikk)**

Bevezetésének esetköre: az Országgyűlés a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki.

Rendkívüli intézkedések bevezetésére jogosult:

Szükségállapot idején a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be.

Az államszervezet hatékony és gyors cselekvését elősegítő szabályok: A köztársasági elnök rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. A szükségállapot idején az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – folyamatosan ülésezik. Az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti.

A rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – meghosszabbítja. A köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti.

## **A rendkívüli állapotra és a szükségállapotra vonatkozó közös szabályok (Alaptörvény 48. cikk)**

Kihirdetésére jogosult: A hadiállapot kinyilvánításához, a békekötéshez, valamint a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Helyettesítés rendje: A köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a szükségállapot kihirdetésére, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van. Az akadályoztatás tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg.

Az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről. E döntéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel.

## **A megelőző védelmi helyzet (Alaptörvény 51. cikk)**

Bevezetésének esetköre: Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet időtartama meghosszabbítható.

Kihirdetésére jogosult: Megelőző védelmi helyzet kihirdetéséhez, meghosszabbításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Rendkívüli intézkedések bevezetésére jogosult: A kormány

Az államszervezet hatékony és gyors cselekvését elősegítő szabályok: a kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart.

A kormány a megelőző védelmi helyzet idején rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A kormány rendelete a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti.

## **A váratlan támadás (Alaptörvény 52. cikk)**

Bevezetésének esetköre: A kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes

rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükség-állapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.

Kihirdetésére jogosult: A kormány, a kormány a megtett intézkedéséről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést és a köztársasági elnököt.

Rendkívüli intézkedések bevezetésére jogosult: A kormány

Az államszervezet hatékony és gyors cselekvését elősegítő szabályok: A kormány váratlan támadás esetén sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, valamint rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti.

### **Terrorveszélyhelyzet (Alaptörvény 51/A cikk)**

Az Országgyűlés a kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye, vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható.

A kormány a terrorveszélyhelyzet idején rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

### **A veszélyhelyzet (Alaptörvény 53. cikk)**

Bevezetésének esetei: a kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

Kihirdetésére jogosult: a kormány.

Rendkívüli intézkedések bevezetésére jogosult szerv: a kormány.

Az államszervezet hathatós cselekvését elősegítő szabályok: A kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A kormány rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. A kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.

## 11. Katasztrófaveszély, veszélyhelyzet, rendkívüli intézkedések a Kat. tv. alapján

### Katasztrófaveszély

Az elmúlt évek tapasztalatai bizonyítják, hogy a veszélyhelyzet elrendelését igénylő esemény valószínű bekövetkezése esetén már szükség volt a katasztrófavédelem rendszerének meghatározott mértékű aktivizálására és a szükséges intézkedések meghozatalára a kormányzat részéről. Nagyon fontos, hogy közvetlenül az adott eseményt megelőzően sor kerüljön olyan intézkedésekre és döntésekre, amelyek segítségével könnyebben és gyorsabban kezelhetők a kialakuló veszélyhelyzetek.

Erre az időszakra a Kat. tv. bevezette a *katasztrófaveszély* fogalmát: „olyan folyamat vagy állapot, amelynek következményeként okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ezáltal veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyónbiztonságot.”

A katasztrófaveszély időszakában még nem érvényesülnek különleges jogrendre vonatkozó szabályok, de a törvény megteremti annak lehetőségét, hogy katasztrófaveszély esetén a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője (a továbbiakban: BM OKF főigazgatója) a központi veszély elhárítási terv szerint azonnal intézkedjen

- az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak, a kritikus infrastruktúrák védelme,
- a lakosság alapvető ellátásának biztosítása és
- a katasztrófa következményeinek lehető legkisebbre csökkentése érdekében.

### Rendkívüli intézkedések veszélyhelyzetben

Veszélyhelyzetben, a katasztrófa elhárításához szükséges mértékben és területen a kormány rendeleti úton az alábbi rendkívüli intézkedéseket vezetheti be:

1. rendeletben az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezések állapíthatók meg,
2. a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendelet is megállapíthat,
3. a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései közül rendelettel eltérő rendelkezések bevezetésére van mód
  - a) a bírósági felülvizsgálat alá nem tartozó eljárások körét,
  - b) a hatáskör és illetékesség megállapítását,
  - c) az eljáró közigazgatási hatóság kijelölésének rendjét,

- d)* belföldi jogsegély szabályát,
  - e)* az ügyintézési és egyéb határidőt,
  - f)* a képviselői rendjét,
  - g)* az elővezetés szabályát,
  - h)* az eljárás felfüggesztését,
  - i)* a jogorvoslat rendjét,
  - j)* a végrehajtás szabályait érintően,
4. rendelettel előírható a termelési, ellátási és szolgáltatási kötelezettségek biztosítása érdekében a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettség,
5. a veszélyhelyzet súlyosbodásának közvetlen veszélye esetén, annak megelőzése céljából gazdálkodó szervezet működése rendeletben a magyar állam felügyelete alá vonható.

Veszélyhelyzetben a kormány rendeleti felhatalmazása alapján a következő rendkívüli intézkedések alkalmazhatóak:

1. korlátozható a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalma a nap meghatározott tartamára, vagy meghatározott területére (útvonalra), illetve az ország egész területén vagy meghatározott részén ideiglenesen megtiltható,
2. korlátozható a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodása (a korlátozást és időtartamát a rádió, a televízió, a sajtó és hirdetemény útján, valamint a helyben szokásos módon a lakosság tudomására kell hozni),
3. elrendelhető, hogy közterületen rendezvény, nyilvános gyűlés megtartását a rendőrség a védelmi érdekek sérelme esetén megtiltsa,
4. elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak a szükséges időtartamra el kell hagynia (a továbbiakban: kitelepítés), egyben kijelölhető a lakosság új tartózkodási helye,
5. elrendelhető:
  - a)* az ország meghatározott területére történő belépés, az ott-tartózkodás korlátozása, illetve engedélyhez kötése,
  - b)* hogy az ország meghatározott területére utazni, azon átutazni vagy onnan kiutazni csak engedéllyel szabad,
  - c)* hogy az ország meghatározott területéről történő kilépés csak a mentesítést követően engedélyezhető,
6. elrendelhető a vasúti, közúti, vízi, légi szállítások biztosítása érdekében a javítóképességek, valamint az állomások, kikötők, repülőterek, raktárak igénybevétele vagy használatának korlátozása,
7. elrendelhető a veszélyeztetett területekről a nemzetgazdasági és más szempontból fontos vagyontárgyak elszállítása biztonságba helyezésük érdekében (kiürítés). (A vagyontárgyak elszállítást katasztrófavédelmi indokból a katasztrófa elleni védekezésért felelős miniszter, a központi irányító szervekkel való összeköttetés megszakadása esetén a fővárosi, megyei védelmi bizottság elnökének jogköreit gyakorló személy rendelheti el.)

8. elrendelhető az ideiglenes polgári védelmi szolgálat ellátása,
9. élet- és vagyonmentés érdekében elrendelhető a mentésre alkalmas bármely jármű, műszaki eszköz és földmunkagép igénybevétele,
10. a veszélyhelyzet elhárításához szükséges mértékben – kártalanítás mellett – elrendelhető az ingatlan igénybevétele, illetve az építmény részleges vagy teljes bontása, amennyiben az a veszély elhárítása vagy további veszély megelőzése érdekében feltétlenül szükséges.

### **Rendkívüli intézkedések a katasztrófa károsító hatása által érintett területen**

Az Alaptörvény alapján veszélyhelyzet kihirdetésére nemcsak a védekezés, hanem a következmények elhárítása (tehát a helyreállítás) érdekében is lehetőség van. A törvény megte-remti a kormány azon jogkörét, hogy rendeletben dönthessen a katasztrófa károsító hatása által érintett területen rendkívüli intézkedések bevezetéséről. Adódhatnak ugyanis olyan helyzetek, amikor a katasztrófa sújtotta területen indokolttá válhat a helyreállítás és újjáépítés eredményes és zavartalan lebonyolítása érdekében a törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések megtétele.

A veszélyhelyzeti szabályozás módosítása miatt tehát szükséges volt egy új fogalom, a *katasztrófa károsító hatása által érintett terület* törvényi definíciójának bevezetése. A Kat. tv. 3. § 7. pontja szerint a katasztrófa károsító hatása által érintett terület „az a terület, ahol a természeti vagy civilizációs katasztrófa következményeinek elhárítása (helyreállítás) érdekében kormányzati intézkedés szükséges.”

A katasztrófa károsító hatása által érintett területen a következmények elhárítása érdekében a következő rendkívüli intézkedések vezethetők be:

1. rendeletben az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezések állapíthatók meg,
2. a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései közül rendelettel eltérő rendelkezések bevezetésére van mód,
3. rendelettel előírható a termelési, ellátási és szolgáltatási kötelezettségek biztosítása érdekében a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettség,
4. korlátozható a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalma a nap meghatározott tartamára, vagy meghatározott területére (útvonalra), illetve az ország egész területén vagy meghatározott részén ideiglenesen megtiltható,
5. elrendelhető:
  - a) az ország meghatározott területére történő belépés, az ott-tartózkodás korlátozása, illetve engedélyhez kötése,
  - b) hogy az ország meghatározott területére utazni, azon átutazni vagy onnan kiutazni csak engedéllyel szabad.

A következmények elhárítása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben a veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos irányítási szabályok nem érvényesülnek.

## Veszélyhelyzetre vonatkozó közös szabályok

Halasztást nem tűrő esetben a kormány rendeletei a közszolgálati (országos, területi és helyi) műsorszórók útján is kihirdethetők (a továbbiakban: rendkívüli kihirdetés), és a nap meghatározott időpontjától hatályba léptethetők. Az így kihirdetett rendeletet a Magyar Közlöny legközelebbi számában a kihirdetés napján vagy az azt követő napon megjelenő országos és helyi napilapokban meg kell jelentetni.

Amennyiben a veszélyhelyzet több megyét érint, vagy ha a katasztrófa elhárítása érdekében ez szükséges, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter – legfeljebb a veszélyhelyzet fennállásáig – miniszteri biztost nevezhet ki, akinek feladata az érintett területen a védekezési feladatok összehangolása. A miniszteri biztos a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökét utasíthatja.

Veszélyhelyzetben a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányítását – helyszínre érkezésétől – a polgármestertől a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve vezetője által kijelölt személy veszi át. Veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja, de nem foglalhat állást önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti. Veszélyhelyzetben az önkéntes mentőszervezetek védekezésbe történő bevonását az OKF főigazgatója rendeli el.

A veszélyhelyzet súlyosbodásának közvetlen veszélye esetén, annak megelőzése céljából a kormány a gazdálkodó szervezet működését rendeletben a magyar állam felügyelete alá vonhatja.

A magyar állam nevében az államháztartásért felelős miniszter vagy kormánybiztos jár el, aki

1. áttekinti a gazdálkodó szervezet vagyoni helyzetét,
2. jóváhagyja, ellenjegyzi a gazdálkodó szervezet vagyoni jellegű kötelezettségvállalásait,
3. a rendkívüli intézkedés bevezetését előidéző helyzet közvetlen elhárításával, illetve következményeinek enyhítésével összefüggésben dönt a gazdálkodó szervezet legfőbb döntéshozó szerve hatáskörébe tartozó ügyekben. (Döntéseiről haladéktalanul írásban tájékoztatja a gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselőit és felügyelőbizottsága tagjait. Ez a döntéshozatali jog egyebekben nem érinti a gazdálkodó szervezet legfőbb döntéshozó szervének a hatásköreit.)

## Gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség a Kat. tv. alapján

Az Alaptörvény a gazdasági és anyagi szolgáltatás igénybe vételére katasztrófavédelmi célból is lehetőséget nyújt, mivel az Alaptörvény XXXI. cikk (6) bekezdése rögzíti, hogy „honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető”.

A Kat. tv. ennek megfelelően részletesen szabályozza a természetes személyek, jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek katasztrófavédelemmel

kapcsolatos szolgáltatási kötelezettségét. A szolgáltatás alanyait érintő igénybevétel össztársadalmi szinten is előnyös, mert a helyben rendelkezésre álló nemzetgazdasági erőforrásokat használják fel a katasztrófavédelmi feladatok teljesítése érdekében.

A szolgáltatási kötelezettség a jogállamiság követelményeinek megfelelő lehetőséget biztosít a védekezést irányító polgármester, a megyei védelmi bizottság elnöke, illetve a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter számára, hogy a természeti és civilizációs katasztrófák bekövetkezése esetén technikai eszközöket, ingatlanokat és egyéb szolgáltatásokat használjon fel a lakosság védelme érdekében. A Kat. tv. gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget szabályozó rendelkezései sarkalatosnak minősülnek.

A Kat. tv. 67. §-a szerint a katasztrófavédelmi feladatok végrehajtása érdekében a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség kiterjed az alábbi szolgáltatásokra:

1. meghatározott gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére vagy a szolgáltatás igénybevételének tűrésére,
2. valamely tevékenységtől való tartózkodásra,
3. az igénybevételhez szükséges előkészületi tevékenységre,
4. az igénybevétel tervezéséhez szükséges adatok közlésére. (Az adatszolgáltatás során nem kérhető a szolgáltatásra kötelezettől az üzemvitelével kapcsolatos olyan adat, amely nem függ össze a szolgáltatás teljesítésével, például adózással kapcsolatos adatok.)

A szolgáltatás igénybevételét a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke, valamint a polgármester több megyét érintően, illetve az ország egész területére a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter rendelheti el. Ha a katasztrófavédelem érdeke más módon nem vagy nem megfelelő időben, illetve csak aránytalanul nagy ráfordítással elégíthető ki, szolgáltatás igénybevételével kell biztosítani a polgári védelmi feladatok ellátását, különösen veszélyhelyzetben a védekezéshez szükséges feltételek megteremtését.

A felkészülés időszakában elrendelhető a szolgáltatásra kötelezett részére:

1. az igénybevételre kijelölt ingatlanok, továbbá ingó dolgok és ezek adataiban történt változások bejelentése, valamint igénybevételre alkalmas állapotban tartása,
2. a lakosság alapellátásához szükséges tartalékok és készletek képzése,
3. a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges előkészületi tevékenység, ideértve a tervezési feladatokat is,
4. a bejelentések valóságának, a szolgáltatások teljesíthetőségének helyszíni ellenőrzése, az ellenőrzés során feltárt hiányosságok megszüntetése,
5. a gyakorlatokhoz szükséges ingatlanok és ingó dolgok ideiglenes igénybevétele.

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség alóli mentességek köre a Hvt.-ben meghatározottakkal azonos, ez alapján mentes a szolgáltatás alól, például

- a) az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Állami Számvevőszék, a Miniszterelnökség, a minisztériumok, a Kúria, a Legfőbb Ügyészség és a Magyar Nemzeti Bank,
- b) a Honvédség és a rendvédelmi szervek,
- c) a közigazgatási, bírósági és ügyészségi szervek alaprendeltetésük, valamint honvédelmi feladataik ellátásához szükséges mértékben,



- d) az egyházak azon dolgok és jogok tekintetében, amelyek közvetlenül az egyházi, hitéleti feladatokat szolgálják,
- e) közforgalmú személyszállító, áru fuvarozó szervezetek a létfontosságú közlekedés és szállítás fenntartásához szükséges mértékben,
- f) az áram-, víz-, gáz- és távhőszolgáltatást, szennyvízelvezetést, kommunálhulladék-eltávolítást végzők a rendeltetésszerű feladataik teljesítéséhez nélkülözhetetlen mértékben,
- g) az egészségügyi szolgáltatók, a gyógyszertárak.

A szolgáltatás igénybevételének elrendelése szempontjából a rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, illetve váratlan támadás során végrehajtandó honvédelmi feladatok ellátása érdekében történő igénybevétel megelőzi a katasztrófavédelmi feladatok ellátására történő igénybevételt. A szolgáltatás teljesítése miatt felmerült vagyoni hátrányért kártalanítás jár, amit a szolgáltatást teljesítő kérelmére kell megállapítani, és a szolgáltatást elrendelőt terheli. A kérelmet a teljesítés helye szerint illetékes polgármesterhez kell benyújtani, aki a szolgáltatás elrendelésétől számított hatvan napon belül összesíti az igényeket, és megküldi a teljesítés helye szerint illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve részére.

A kártalanítási eljárás lefolytatására és a kártalanítás összegének megállapítására első fokon a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve jogosult. A fellebbezést a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve bírálja el, döntése ellen 30 napon belül – jogszabálysértésre hivatkozással – keresettel lehet bírósághoz fordulni.

### **Ellenőrző kérdések:**

1. Mely jogszabály rendelte el a katasztrófavédelem törvényi szabályozását?
2. Mit jelent a különleges jogrend?
3. Ki rendelheti el a veszélyhelyzet kihirdetését?
4. Mit takar a „katasztrófa károsító hatása által érintett terület” fogalma?

## 12. A katasztrófák elleni védekezés szervezeti és irányítási rendszere

A katasztrófavédelmi alapelvek kifejezik az ország természeti, civilizációs és egyéb veszélyek elleni biztonsága és védelme szavatolásának, szervezésének állami keretét. Kiindulási alapul szolgálnak a katasztrófavédelmet és az erőforrások, valamint azok feltételeit szabályozó irányelvek és követelmények meghatározásához. Ezek a következők:

- A nemzeti katasztrófavédelem Magyarország természeti és civilizációs ártalmak káros hatása elleni biztonságát, védelmi céljait és érdekeit szolgálja. Figyelembe veszi a szövetséges tagállamok, a szomszédos és más országok katasztrófa elleni biztonsági és védelmi érdekeit. Nemzeti érdekeit követve elősegíti az euroatlanti térség, Európa és szűkebb régiója, valamint a globális katasztrófák elleni biztonság fenntartását, a veszélyforrások felszámolását, a veszélyek megelőzését és elhárítását, a következmények felszámolását, az élet alapvető feltételeinek megteremtését.
- A Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia az ország, a szövetség, a nemzetközi együttműködés és védelem elvének egységén, egymásraépültségén alapul. Magyarország katasztrófák elleni biztonságának és védelmének szavatolása alapvetően a nemzeti képességekre és a szövetség katasztrófavédelmi lehetőségeire épül. A NATO és az Európai Unió keretei között támogatja a nemzetközi szerepvállalást a katasztrófahelyzetek megelőzésében és megoldásában.
- Magyarország a katasztrófavédelem rendszerét az ország katasztrófák elleni védelme állami stratégiai feltételeinek szavatolása céljából tartja fenn, fejleszti és alkalmazza. Egyes elemeit a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek vagy más, veszélyhelyzeti szintet el nem érő helyzetek során is felhasználja. A katasztrófavédelmi rendszer képességeit, felkészítését és aktivizálását, a stratégiai célú tartalékokat a katasztrófa elleni védelem szükségleteiből kiindulva, a „minimálisan elégséges védelem” alapelveinek megfelelően szavatolja.
- A katasztrófavédelmi rendszert úgy működteti, hogy képes legyen időben felismerni, folyamatosan és megbízhatóan értékelni az ország katasztrófa elleni biztonságát veszélyeztető tényezőket, és időben meghozni a veszélyek megelőzéséhez, elhárításához és a helyreállításhoz (vagy újjáépítéshez) szükséges állami intézkedéseket.
- Magyarország a katasztrófavédelemben részt vevők képességeit és alkalmazhatóságát a katasztrófavédelem biztonságstratégiai céljainak megfelelően tartja fenn és fejleszti. Biztosítja a katasztrófavédelmi feladatok, erők és azok működésére, fejlesztésére szolgáló források közötti összhangot.
- A polgári védelem a természeti és civilizációs katasztrófák esetén védi a lakosság életét és vagyonát. Magyarország szavatolja a polgári védelem munkájának feltételeit és a képességei fejlesztésének lehetőségeit.

- A fegyveres erők és rendvédelmi szervek speciális felkészültsége és eszközei kiegészítik a polgári szervezetek képességeit a természeti és civilizációs katasztrófák megelőzése, illetve következményeinek elhárítása és a különleges feladatok elvégzése terén.

A katasztrófavédelmi szervezeti és irányítási rendszer működtetésének célja, hogy az érintett szervek egységes elveken alapuló, szakszerű tevékenysége egymást kiegészítve, egymásra épülve szolgálja a gyors és hatékony veszélykezelést.

A katasztrófavédelem irányításának szintjei:

Központi szint:

- kormány,
- Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság (KKB),
- katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter,
- központi közigazgatási szervek,
- BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság.

Területi szint:

- Megyei (Fővárosi) Védelmi Bizottság,
- Megyei (Fővárosi) Katasztrófavédelmi Igazgatóság,
- Helyi Védelmi Bizottság,
- Katasztrófavédelmi kirendeltség.

Helyi szint:

- Polgármester.

## 13. A katasztrófa elleni védekezésben érintett szervek fő feladatai

### A kormány feladatai

A katasztrófavédelem megszervezése és irányítása körében

- meghatározza a kormány tagjainak és a védekezésben érintett állami szervezeteknek a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatait,
- megköti a katasztrófákkal kapcsolatos kölcsönös tájékoztatásra és segítségnyújtásra, valamint a megelőzés területén történő együttműködésre irányuló nemzetközi egyezményeket,
- összehangolja a katasztrófavédelemmel összefüggő oktatási, képzési, tudományos kutatási és műszaki fejlesztési tevékenységet,
- létrehozza az országos katasztrófavédelmi információs rendszert,
- kihirdetésre előkészíti a veszélyhelyzet idején bevezetésre kerülő rendeletek tervezeteit, és megküldi azokat a végrehajtásért felelős személyeknek és szervezeteknek,
- az éves költségvetésben tervezi a hazai és a nemzetközi segítségnyújtásra fordítható előirányzat mértékét,
- gondoskodik a központi költségvetési tervezés keretében a katasztrófavédelem működésének és fejlesztésének pénzügyi feltételeiről,
- meghatározza a nemzeti kockázatelemzési, értékelési és feltérképezési követelményeket,
- a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszternek a honvédelemért felelős miniszter véleményének kikérését követően kialakított javaslatára meghatározza a polgári védelmi szervezetek összlétszámát,
- közvetlenül vagy a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter útján irányítja a megyei védelmi bizottságok katasztrófavédelmi feladatainak végrehajtását.

A kormány megszervezi

- a katasztrófák elleni védekezés irányítását és a végrehajtás összehangolását,
- a tervezés kormány szintű feladatainak végrehajtását,
- a katasztrófák következményeinek felszámolására való felkészülés, a megelőzés, a végrehajtás és a helyreállítás feladatainak tárcák közötti koordinációját.
- A kormány a katasztrófavédelem irányítása során dönt a védekezéshez szükséges külföldi (nemzetközi) segítség igénybeviteléről, a külföldi állam részére történő segítségnyújtásról.

A kormány katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítését, valamint a védekezéssel kapcsolatos feladatok ágazati összehangolását és irányítását a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által vezetett KKB látja el. A több megyét érintő veszélyhelyzet vagy a katasztrófa elhárítása érdekében kinevezett miniszteri biztos egyben a KKB vezetőjének helyettese. A KKB elnöke a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke által a katasztrófavédelmi feladatok ellátása során hozott határozatokat, döntéseket jogszabálysértés esetén megváltoztathatja vagy megsemmisítheti. A KKB szervezeti felépítését a 2. melléklet tartalmazza.

A kormányzati koordinációs szerv döntés-előkészítésének tudományos támogatását a Tudományos Tanács, a szakterületenkénti műveletek országos szintű összehangolását, az értékelést és elemzést az operatív munkaszerve, a Nemzeti Veszélyhelyzeti Központ (a továbbiakban: NVK) végzi.

A megyei, fővárosi védelmi bizottság területi operatív munkaszervet működtet, amelynek ügyrendjét a védelmi bizottság elnöke hagyja jóvá. A megyei, fővárosi védelmi bizottság alárendeltségében működik a helyi védelmi bizottság.

A KKB NVK működéséhez a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által vezetett minisztérium és a BM OKF, a megyei, fővárosi védelmi bizottság területi operatív munkaszervének működtetéséhez a megyei, fővárosi védelmi bizottság tart fent a célnak megfelelően kialakított és felszerelt, folyamatosan üzemképes állapotban tartott vezetési pontot.

A KKB szervezeti és működési rendjét, valamint eljárási szabályait közjogi szervezetszabályozó eszköz [a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról szóló 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat] határozza meg. A KKB a helyreállítással és újjáépítéssel kapcsolatos feladatokat a kormány döntésének megfelelően végzi.

## **A Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság**

A kormány a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 30. § (1) bekezdése alapján, a kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerveként hozta létre a KKB-t. A KKB a katasztrófák elleni felkészüléssel, védekezéssel és helyreállítással kapcsolatos feladatait a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet 8. §-ában meghatározottak szerint látja el.

A KKB elnöke a belügyminiszter. A KKB elnökhelyettese az elnök által kijelölt tag. A KKB tagjai: a honvédelmi miniszter, a közigazgatási és igazságügyi miniszter, a külügyminiszter, a nemzetgazdasági miniszter, a nemzetierőforrás-miniszter, a nemzeti fejlesztési miniszter és a vidékfejlesztési miniszter által kijelölt állami vezető.

A KKB ülésén állandó jelleggel tanácskozási joggal részt vesz:

- a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: BM OKF) főigazgatója,
- az országos rendőrfőkapitány,
- a Honvéd Vezérkar főnöke,

- a KKB Tudományos Tanácsának elnöke,
- a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központjának (a továbbiakban: KKB NVK) vezetője, valamint
- a KKB adminisztratív feladatait ellátó szervezeti egység vezetője,
- a Belügyminisztérium rendészeti államtitkára által kijelölt, a Belügyminisztérium állományába tartozó vezetői munkakört betöltő személy.

A KKB ülésén a KKB elnökének döntése és meghívása alapján tanácskozási joggal vesz részt:

- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója,
- a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka,
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói,
- a KKB NVK-vezető szakmai helyettese,
- a Nemzeti Közlekedési Hatóság elnöke,
- az Országos Atomenergia Hivatal (a továbbiakban: OAH) főigazgatója,
- az országos főállatorvos,
- az Országos Meteorológiai Szolgálat elnöke,
- az Országos Mentőszolgálat főigazgatója,
- az országos tiszti főorvos,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnöke,
- a Nemzeti Környezetügyi Intézet főigazgatója,
- az Országos Vízügyi Főigazgatóság főigazgatója,
- az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség főigazgatója, valamint
- azon megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke, akit a KKB napirendjén szereplő kérdés érint.

A KKB elnöke a KKB ülésére más személyt is meghívhat. A meghívásra a napirend által érintett KKB-tag kezdeményezése alapján is sor kerülhet. A KKB tagját akadályoztatása esetén a képviselt tárca szervezeti és működési szabályzatában kijelölt helyettese helyettesíti. A tanácskozási joggal rendelkező személyeket szervezetszerű helyettesük képviseli.

A KKB évente legalább két alkalommal ülésezik. A KKB ülést a KKB elnöke – a KKB adminisztratív feladatait ellátó szervezeti egység útján – hívja össze. A KKB elnöke, amennyiben úgy ítéli meg, a fentiekől eltérő rendszerességgel is összehívhatja a KKB ülést. A KKB rendkívüli ülésének összehívását bármely KKB-tag, az indok egyidejű megjelölésével kezdeményezheti a KKB elnökénél. A kezdeményezésről a KKB elnöke haladéktalanul dönt. A KKB adminisztratív feladatainak ellátásáról a BM OKF főigazgatója gondoskodik. A KKB üléseiről emlékeztető készül. Az emlékeztető elkészítéséről és a bizottsági tagok részére – az ülést követő 5 munkanapon belül – történő megküldéséről a KKB adminisztratív feladatait ellátó szervezeti egység gondoskodik. A KKB működésének részletes szabályait a KKB az ügyrendjében állapítja meg.

## A KKB Tudományos Tanácsa

A KKB a tevékenységének tudományos támogatása érdekében Tudományos Tanácsot (a továbbiakban: KKB TT) működtet. Ügyrendjét a BM OKF főigazgatójának javaslatára a KKB hagyja jóvá. A KKB TT tagjai a KKB elnöke által felkért személyek. A tagok a tagságból eredő feladataik ellátása során a tudomány eredményei alapján képviselik álláspontjukat, tevékenységükért díjazásban nem részesülnek. A KKB TT a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatban tudományos és tudományszervezési tevékenységet folytat. A nukleáris veszélyhelyzetek jelentőségére tekintettel a KKB TT nukleárisbaleset-elhárítási műszaki tudományos szekciót működtet.

## A KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ

A KKB a katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatos feladatok összehangolt végrehajtásának támogatása érdekében operatív munkaszervként KKB NVK-t működtet. A KKB NVK ügyrendjét a BM OKF főigazgatójának javaslatára a KKB hagyja jóvá. A KKB NVK a katasztrófák elleni védekezésben részt vevő központi államigazgatási szervek állományából a KKB elnöke, illetve a KKB tagjai által kijelölt szakemberekkel, valamint meghívott szakértőkkel látja el feladatát

A KKB NVK a vezetőjéből, az általános munkacsoportból és a szakmai feladatokat ellátó védekezési munkabizottságokból áll. A KKB NVK az általános munkacsoport részeként Lakossági Tájékoztatási Munkacsoportot működtet. A KKB NVK a BM OKF állományából a főigazgató által kijelölt szakemberekből álló részleges állománnyal, a BM OKF bázisán, a BM OKF hivatali munkarendje szerint, illetve elrendelés esetén a Belügyminisztérium bázisán, 24 órás folyamatos munkarendben működik. A KKB NVK folyamatos működését a KKB elnöke, vagy halaszthatatlan esetben a KKB NVK vezetője, a KKB elnökének előzetes egyetértésével rendeli el. A KKB elnöke a folyamatos működés elrendeléséről haladéktalanul tájékoztatja a KKB-t.

A KKB NVK folyamatos működésének megkezdését követően a KKB szakmai javaslattevő, valamint a feladatok végrehajtásának összehangolásában részt vevő szerveként működik, ennek során

- végzi a szükséges operatív döntések előkészítését, javaslatot tesz a döntések végrehajtására, figyelemmel kíséri a döntések végrehajtását;
- a KKB döntése alapján részt vesz a védekezésbe, illetve a katasztrófa következményeinek felszámolásába bevont erők és a közreműködő szervezetek tevékenységének összehangolásában;
- tájékoztatja a KKB elnöke útján a KKB-t a kialakult helyzetről, a megtett intézkedésekről, a bevont erőkről és eszközökről, valamint a katasztrófa elhárításával, a védekezéssel és a következmények felszámolásával kapcsolatos további javaslatokról;
- elemzi és értékeli a kialakult helyzetet, a központi, területi szintű megelőző intézkedések bevezetésével kapcsolatos információkat.

A KKB NVK vezetőjét a KKB elnöke nevezi ki. A KKB NVK vezetőjének tevékenységét általános és szakmai helyettese támogatja. A KKB NVK vezetőjének általános helyettese a BM OKF állományából a BM OKF főigazgatója által kijelölt vezető beosztású személy, aki a helyettesítés során általános helyettesítési jogkörrel jár el. A KKB NVK vezetőjének általános helyettese vezeti azt az általános munkacsoportot, amelyik a valamennyi katasztrófatípus során egyaránt ellátandó feladatokat az érintett központi államigazgatási szervek állományából kijelölt szakemberekkel látja el.

A KKB NVK a folyamatos működésének elrendelését követően a Belügyminisztérium bázisán erre a célra kialakított és felszerelt, folyamatosan működőképes állapotban tartott létesítményben működik. A KKB NVK félévente gyakorlatot tart a folyamatos működési rendre történő áttérés begyakorlása érdekében, amennyiben a tárgyidőszakban veszélyhelyzet kihirdetésére nem került sor.

### *KKB NVK Védekezési Munkabizottság*

Az a központi államigazgatási szerv, amelynek az adott katasztrófatípus kezelése, elhárítása a jogszabályban meghatározott alapvető feladatait, felelősségi körét elsődlegesen érinti, a székhelyén – a központi államigazgatási szerv állományából – a katasztrófatípus szerinti védekezési munkabizottságot működtet. A védekezési munkabizottság feladatainak ellátására kijelölhető arra alkalmas, már működő olyan munkaszervezet is, amely más jogszabály alapján hasonló tevékenységet végez. A védekezési munkabizottság ügyrendjét az érintett központi államigazgatási szervet képviselő KKB-tag a KKB elnökének egyetértésével hagyja jóvá. A nukleáris védekezési munkabizottság támogatására az OAH szakértői részleget működtet. A szakértői részleg a tevékenysége során az OAH és a BM OKF által biztosított elemzési eredményeket használja fel. A Kat. tv. 3. § 28. pontja szerinti veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem működése során keletkezett katasztrófa következményei felszámolása során a szakmai tevékenységet az általános munkacsoport látja el.

A KKB NVK folyamatos működésének elrendelése esetén a védekezési munkabizottság a KKB NVK részeként működik. A KKB NVK vezetőjének szakmai helyettese minden esetben annak a központi államigazgatási szervnek az állományába tartozó, a szakmai feladatok ellátásáért felelős vezető beosztású személy, amelynek az adott katasztrófatípus kezelése, elhárítása a jogszabályban meghatározott alapvető feladatait, felelősségi körét elsődlegesen érinti.

Ennek megfelelően a KKB NVK vezetőjének szakmai helyettese, egyúttal a védekezési munkabizottság vezetője felelős

- az ár- és belvizek elleni védekezés irányítására, a vízügyi infrastruktúrát ért károk felszámolására a vízügyi igazgatási szervek irányításáért,
- a rendkívüli időjárás helyzetben történő védekezés irányítására a közlekedésért,
- a veszélyhelyzeti szintet elérő környezetkárosodás felszámolásának irányítására a környezetvédelemért,
- a földtani veszélyforrások következményeinek felszámolására a településfejlesztésért és településrendezésért,
- a nukleárisbaleset-elhárításra a katasztrófák elleni védekezésért,



- a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat. tv.) 3. § 28. pontja hatálya alá nem tartozó ipari létesítményekben veszélyes anyag tárolása és szállítása közben bekövetkező, veszélyhelyzeti szintet elérő esemény következményei felszámolásának irányítására az iparügyekért,
- a Kat. tv. 3. § 28. pontja hatálya alá nem tartozó ipari üzemekkel kapcsolatos, szénhidrogén-kitermelés során bekövetkező, veszélyhelyzeti szintet elérő esemény következményei felszámolásának irányítására a bányászati ügyekért,
- a humán járványok megelőzésének és felszámolásának irányítására az egészségügyért,
- a veszélyhelyzeti szintű hóhullám időszakára az egészségügyért,
- az állati eredetű járványok, valamint az élelmiszerbiztonsággal kapcsolatos események megelőzésének és felszámolásának irányítására az élelmiszerlánc-felügyeletért,
- a veszélyhelyzeti szintet elérő légi, közúti, vasúti, vízi közlekedési balesetek, valamint a katasztrófák kezelése és a nemzetközi segítségnyújtás során szükséges szárazföldi, vízi és légi szállítási feladatok, kapacitások biztosítására és a közlekedési infrastruktúrát ért károk felszámolására a közlekedésért,
- a kormányzati, közigazgatási és lakosságellátási informatikai rendszerek zavarai, leállása vagy összeomlása miatt bekövetkező események kezelésére, valamint következményei felszámolásának irányítására a közigazgatási informatika infrastruktúrális megvalósíthatóságának biztosításáért,
- az elektronikus hírközlési infrastruktúrát ért károk felszámolására az elektronikus hírközlésért, valamint
- a külföldi állampolgárok tömeges méretű migrációja miatt bekövetkező események kezelésére az idegenrendészetért és menekültügyért felelős központi államigazgatási szervet képviselő KKB-tag által kijelölt személy.

### **A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter: a belügyminiszter**

Felelős az irányítása alá tartozó hivatásos katasztrófavédelmi szerv működtetéséért.

A miniszter:

- kinevezi, illetve felmenti a közvetlen irányítása alá tartozó hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetőjét, gyakorolja felette a munkáltatói jogokat, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetőjének javaslatára kinevezi, illetve felmenti a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetőjének helyettesét vagy helyetteseit;
- elrendeli a kormány egyidejű tájékoztatása mellett a polgári védelmi szervezetek részleges alkalmazását;
- dönt az Országgyűlés által az éves költségvetésben a nemzetközi segítségnyújtásra hatáskörébe utalt előirányzat felhasználásáról;
- háromévente jelentést készít az Országgyűlésnek és a kormánynak a főbb természeti csapásokra és az ember okozta katasztrófákra kiterjedő kockázatelemzésekről,

a katasztrófák elleni védekezésre történő felkészülés helyzetéről, illetve a védekezéstről;

- gondoskodik a polgári veszélyhelyzeti tervezés (a továbbiakban: NATO CEP) katasztrófavédelmi feladatainak hazai koordinálásáról és végrehajtásáról, amelyek érdekében biztosítja a képviseletet a NATO Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottságban (a továbbiakban: NATO CEPC), ellátja a NATO CEPC katasztrófavédelmi szerveivel való kapcsolattartást;
- gondoskodik az EU polgári védelmi tevékenységének hazai koordinálásáról és végrehajtásáról, ennek keretében biztosítja a kapcsolattartást és a képviseletet az EU intézményeiben;
- a külpolitikáért felelős miniszterrel együttműködve részt vesz a nemzetközi segítségnyújtásban;
- felelős a kritikus infrastruktúrák védelméért a katasztrófák elleni védekezés területén;
- jóváhagyja a központi veszélyelhárítási tervet.

### **A katasztrófák elleni védekezésben érintett miniszter:**

Felelős a tárca feladatkörébe tartozó terület katasztrófavédelmével kapcsolatos tervező, szervező, irányító tevékenységéért.

Ennek keretében

- rendszeresen tájékoztatja a kormányzati koordinációs szerv (KKB) elnökét a feladatok végrehajtásának helyzetéről, figyelemmel kíséri a szakterületén jelentkező, katasztrófaveszélyt jelentő jelenségeket, folyamatokat, intézkedik a veszély elhárítására, illetőleg megteszi a szükséges intézkedéseket a megelőzéshez szükséges pénzügyi források biztosítására, a feladatok végrehajtására;
- gondoskodik a veszélyhelyzetet okozó emberi tevékenységek és a természeti erők körében a kockázat csökkentéséhez, a károk bekövetkezésének megelőzéséhez szükséges katasztrófavédelmi tervezési, kivitelezési, működtetési, ellenőrzési és biztonsági szabályok megállapításáról;
- gondoskodik az ágazat figyelő- és ellenőrzőrendszerének az egységes irányítási rendszerbe illeszkedő kiépítéséről és működtetéséről, valamint az ágazati adat-szolgáltatási kapcsolat kialakításáról;
- gondoskodik a felügyelete alá tartozó szervek védekezésre való felkészítéséről és működési feltételeinek biztosításáról, jóváhagyja a feladatok végrehajtását szolgáló terveket, gondoskodik a minisztérium és a felügyelete alatt álló szervek alkalmazottainak katasztrófavédelmi felkészítéséről, ellenőrzi a megelőzéssel és a felkészüléssel kapcsolatos ágazati feladatok végrehajtását;
- védelmi programokat dolgoz ki az ágazatot érintő kritikus infrastruktúrákra vonatkozóan, és koordinálja azok végrehajtását, kidolgozza az ágazati kritérium-rendszert, a kockázatkezelési és elemzési programokat, módszereket és eljárásokat, végrehajtja az ágazati kockázatelemzéseket;
- azonosítja az ágazatot érintő kritikus infrastruktúrákat, és az azonosítás alapján javaslatot tesz a BM OKF-nek a kritikus infrastruktúráként, vagy európai kritikus

infrastruktúráként történő kijelölésére, a biztonsági elemzések eredményei alapján javaslatot tesz az ágazat biztonsági célkitűzéseire és biztonságpolitikájára;

- részt vesz a nemzeti és nemzetközi gyakorlatok tervezésében, szervezésében és végrehajtásában;
- kezdeményezi és előkészíti az európai kritikus infrastruktúrák kijelölésével kapcsolatos nemzetközi szerződéseket.

## **A központi közigazgatási szerv vezetője**

Felelős az ágazati feladatkörébe tartozó terület katasztrófavédelmével kapcsolatos tervező, szervező, irányító tevékenységéért. Ennek keretében

- megállapítja az ágazati tevékenységgel összefüggő adatközlési, bejelentési, hatósági engedélyezési kötelezettségeket, és végzi az érvényesítésükhöz szükséges szabályozási és jogalkalmazói feladatokat;
- irányítja a megelőző védelmi feladatok ágazati végrehajtását;
- az állami költségvetési tervezés rendszerében az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével meghatározza az ágazati katasztrófavédelmi rendszer és szervek működéséhez szükséges pénzügyi feltételeket;
- a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszterrel egyeztetve végrehajtja a katasztrófavédelmi célú távközlési, informatikai, valamint ágazati mérő- és ellenőrző rendszerek egységes irányítási rendszerbe illeszkedő kialakítását és működtetését;
- kijelöli az ágazat katasztrófavédelemben részt vevő szerveit és a katasztrófavédelemben bevonható gazdálkodó, valamint az önkéntesen jelentkező civil szervezetek közül az állandó együttműködésre alkalmas és a helyi részvételnél átfogóbb tevékenységre is képes szervezeteket, meghatározza a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladataikat, jogszabály alapján intézkedik felkészítésükre és a működési feltételeik megteremtésére.

## **A katasztrófavédelemben részt vevő állami szerv vezetője**

Felelős az állami szerv katasztrófavédelmi feladatainak teljesítéséért:

- meghatározza a szakterületén, illetve az alárendeltségébe tartozó szerv vonatkozásában a megelőzéssel kapcsolatos feladatokat, kialakítja a saját szervezetére vonatkozóan a védekezéssel kapcsolatos, a normál működési rendtől eltérő szabályokat és meghatározza a bevezetés rendjét;
- meghatározza a felügyelete alatt álló szervezet védekezés idejére szükséges működési rendjét, szervezetét és az ehhez kapcsolódó feltételrendszert, meghatározza más, a védekezésben részt vevő állami szervekkel az együttműködést és a kapcsolattartást;
- kidolgozza a szakterületén a lakosság és az anyagi javak műszaki-technikai és radiológiai, biológiai és vegyi védelmének fejlesztési irányait.

- A katasztrófák elleni védekezésben részt vevő állami szervek vezetőinek a tevékenységet úgy kell megszervezni, hogy a szervek munkaidőn belül a váratlan helyzetekben haladéktalanul, munkaidőn kívül kettő órán belül legalább az azonnal foganatosítható rendszabályok bevezetésére, hat órán belül a teljes működésre legyenek képesek. Munkaszüneti napon, illetve heti pihenőnapon ez az idő kettő órával növekedhet.

## **A hatósági határozat alapján kijelölt gazdálkodó szervezet vezetője**

Felelős a szervezet védekezési feladatainak ellátásáért, ennek keretében:

- hatósági határozatban megjelölt, polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési és munkahelyi polgári védelmi szervezetet hoz létre, kijelöli a munkahelyi polgári védelmi szervezet tagjait, és beosztásuk esetén gondoskodik a felkészítésükről, valamint a szervezet működtetéséről, szervezi és irányítja az alkalmazottak katasztrófavédelmi felkészítését;
- gondoskodik a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen anyagi javak (különösen élelmi-szer-, víz-, gyógyszer-, takarmánykészletek, állatállomány) műszaki-technikai, valamint radiológiai, biológiai és vegyi megelőző védelméről;
- működési területén kívül közreműködik a károk csökkentésében, valamint a mentéshez szükséges halaszthatatlan munkák végzésében;
- gondoskodik az alkalmazottak védelmét szolgáló védőlétesítmények létrehozásáról, fenntartásáról, az egyéni védőeszközök biztosításáról;
- a hivatásos katasztrófavédelmi szervnek a gazdálkodó szervezet székhelye, telephelye szerint illetékes helyi szervének előzetes egyetértésével jóváhagyja a gazdálkodó szervezet veszélyelhárítási tervét.

## **Az önként jelentkező társadalmi és karitatív szervezetek**

A katasztrófák elleni védekezéssel összefüggő feladatok ellátásában a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetekkel kötött megállapodás alapján vesznek részt. Amennyiben különleges szakképzettség és speciális szakfelszerelések igénybevétele szükséges, az önkéntes mentőszervezetek védekezésbe történő bevonását a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője rendeli el. Az önkéntes mentőszervezetek a hivatásos katasztrófavédelmi szervek irányítása mellett vesznek részt a katasztrófák hatásai elleni védekezésben és a kár-elhárításban. Az önkéntesen segítséget nyújtó személyek az adott feladat végrehajtásáért felelős személy irányításával látják el a számukra meghatározott feladatot.

## **A megyei védelmi bizottság**

A kormány irányítása alatt működő közigazgatási szerv, amely az illetékességi területén el látja a törvényben és kormányrendeletben számára megállapított honvédelmi felkészítéssel és katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat.

A kormány a honvédelemért felelős miniszter útján irányítja a megyei védelmi bizottságok honvédelmi, a katasztrófák elleni védelemért felelős miniszter útján irányítja a megyei védelmi bizottságok katasztrófavédelmi feladatainak végrehajtását. A megyei védelmi bizottság (a továbbiakban: MVB) testületi szerv. Szervezeti és működési rendjét a honvédelemért felelős miniszter, valamint a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter előzetes hozzájárulásával maga állapítja meg.

A katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásakor katasztrófaveszély és veszélyhelyzet idején az MVB teljes jogkörét annak elnöke a katasztrófavédelmi elnökhelyettesével egyetértésben gyakorolja. A honvédelmi feladatok végrehajtásakor a rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, szükségállapot és váratlan támadás idején az MVB teljes jogkörét annak elnöke a honvédelmi helyettesével egyetértésben gyakorolja. A megyei védelmi bizottság elnöke a honvédelmi és a katasztrófavédelmi igazgatási feladatok vonatkozásában hatósági jogkört gyakorol.

A megyei védelmi bizottság elnöke a kormány megbízott, elnökhelyettesei a honvédelmi feladatok tekintetében a honvédség állományába tartozó tényleges állományú katona, a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője.

Tagjai:

- a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester vagy az általa kijelölt főpolgármester-helyettes,
- a megyei jogú város polgármestere,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal főigazgatója,
- a katonai igazgatás területi szervének vezetője, képviselője,
- a megyei, fővárosi rendőrfőkapitány,
- az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője,
- a vízügyi igazgatási szerv képviselője,
- a megyei védelmi bizottság titkára.

A megyei védelmi bizottság állandó meghívottja tanácskozási joggal az Országos Mentőszolgálat képviselője. A megyei védelmi bizottság elnöke az ülésre tanácskozási joggal más személyeket is meghívhat. A helyi védelmi bizottság feladatkörét érintő döntésben részt vesz a helyi védelmi bizottság elnöke is.

Az MVB ülésein állandó meghívottként, tanácskozási joggal vesz részt:

- a honvédelemért felelős miniszter által kijelölt minisztériumi szervezeti egység vezetője,
- a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által kijelölt védelmi igazgatási feladatokat ellátó minisztériumi szervezeti egység vezetője, vagy a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: BM OKF) szervezeti egységének vezetője,
- az MVB illetékességi területén működő rendvédelmi szervek megyei vezetői, kivéve, ha tagjai az MVB-nek,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal főigazgatója,
- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal területileg illetékes vezetője,
- a Honvéd Vezérkar főnöke által az MVB-vel együttműködésre kijelölt katonai szervezet parancsnoka, és katonai igazgatási szervezet vezetője,

- az Országos Mentőszolgálat területileg illetékes szervének vezetője,
- vagy a megjelölt személyek által a képviselőikre kijelölt személy, valamint
- az MVB elnöke által meghívott más személy.

A megyei, a fővárosi, illetve a helyi védelmi bizottság az illetékességi területén összehangolja a katasztrófák elleni védekezésben közreműködő szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatainak ellátását és az arra való felkészülést. A megyei, fővárosi védelmi bizottság az illetékességi területén irányítja és összehangolja a helyi védelmi bizottságok, a polgármesterek katasztrófavédelmi feladatait.

A megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke a katasztrófavédelmi feladatok ellátásával kapcsolatos hatáskörét meghaladó határozatokat, előterjesztéseket a BM OKF főigazgatója útján felterjeszti a kormányzati koordinációs szerv (KKB) elnökének. A megyei, fővárosi védelmi bizottság katasztrófák elleni védekezéssel összefüggő feladatainak végrehajtása során a BM OKF költségvetésében megjelenő források területi és helyi felhasználása a megyei, fővárosi katasztrófavédelmi igazgatóságok útján történik.

Amennyiben a területi, illetve a helyi szintű védekezésben egyidejűleg több szerv együttműködése szükséges, a védekezés közvetlen irányításáért felelős vezetőt illetékességi területén a megyei, fővárosi vagy helyi védelmi bizottság elnöke, illetve a polgármester, több megye területét illetően a kormány vagy bizottsága jelöli ki; a kijelölés az események következményeinek felszámolásában elsődlegesen érintett szerv vezetője végzi a védekezés irányítását.

Az MVB a honvédelmi és katasztrófavédelmi operatív tevékenységének támogatása érdekében operatív munkacsoportokat működtethet, így például:

- általános munkacsoport,
- tájékoztatói és kommunikációs munkacsoport,
- jogi-igazgatási munkacsoport,
- ügyeleti-riasztási munkacsoport,
- összekötő-koordinációs munkacsoport,
- gazdaságmozgósítási és lakosságvédelmi munkacsoport,
- logisztikai munkacsoport,
- katonai igazgatási munkacsoport.

A fenti munkacsoportokon túl az MVB más munkacsoportokat is működtethet. Az MVB operatív munkacsoportjainak működését azok ügyrendje határozza meg, amelyet az operatív munkacsoport vezetője ír alá, és amelyet a feladatkörében érintett elnökhelyettes előzetes egyetértésével az MVB elnöke hagy jóvá. Az MVB operatív munkacsoportjainak ügyrendjében egyértelműen el kell határozni a testület honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatainak ellátása során irányadó működési rendet.

Az MVB operatív munkacsoportjai az elnök által kijelölt MVB és MVB titkársági tagokból, valamint a kormányhivatal által foglalkoztatott személyekből állnak. Szükség esetén az operatív munkacsoport az adott szakfeladat ellátására alkalmas, az MVB – feladatkör szerint illetékes – elnökhelyettese által kijelölt más személyekkel kiegészíthető. Az MVB munkacsoportjait az MVB elnöke, valamint – feladattól függően – a feladatkörében érintett honvédelmi, illetve katasztrófavédelmi elnökhelyettese jogosult aktivizálni. Az MVB munkacsoportjainak tervezett gyakoroltatása és ellenőrzése az MVB éves munkaterv alapján történik.

Az MVB a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben történő, késedelem nélküli, szakszerű és összehangolt intézkedések megtétele, valamint a szükséges döntések meghozatala érdekében intézkedési terveket készít. Az MVB intézkedési terveit az MVB titkára – az érintett szakterületek kijelölt képviselőinek bevonásával – készíti elő, és terjeszti az MVB elé. Az MVB intézkedési terveit az MVB határozattal hagyja jóvá.

A MVB és az MVB titkárságának gazdasági ügyeit a kormányhivatal intézi. A MVB működési költségeinek fedezetét a kormányhivatal költségvetésében kell tervezni, és a kormányhivatal részére az egyes honvédelmi feladatokra biztosított költségvetési összegből, céltámogatásból, az illetékességi területéhez tartozó településekre háruló honvédelmi feladatok és a lakosság létszámának arányában meghatározott normatív állami támogatásból kell biztosítani.

Az MVB katasztrófavédelmi felkészülésének, illetve katasztrófa elleni védekezésének költségeit az állam viseli. A felkészülés költségeit az MVB az éves költségvetésében tervezi. A katasztrófavédelmi védekezés során felmerült, anyag-, eszköz-, illetve szolgáltatásköltségeket igazoló számlák, bizonylatok elkülönített nyilvántartására és megőrzésére az MVB elnöke intézkedik.

## A helyi védelmi bizottság

A járásokban és a fővárosi kerületekben helyi védelmi bizottság működik. A helyi védelmi bizottságok illetékességi területe a járásokhoz, illetve a fővárosi kerületekhez igazodik. A helyi védelmi bizottság testületi szerv. A helyi védelmi bizottság elnöke a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatal (a továbbiakban: járási hivatal) vezetője, elnökhelyettesei a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy, a honvédelmi feladatok tekintetében a honvédség állományából szükség esetén vezényelt tényleges állományú katona.

Tagjai az elnökön és az elnökhelyettese(ke)n kívül:

- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv kivételével a rendvédelmi szervezetnek a helyi védelmi bizottság illetékességi területe szerinti vezetője,
- a helyi védelmi bizottság illetékességi területén működő, a helyi védelmi bizottság feladatrendszerében érintett szakigazgatási szerv vezetője,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal képviselője,
- különleges jogrend bevezetése esetén a katonai igazgatási szerv képviselője.

A helyi védelmi bizottság a megyei védelmi bizottság irányítása alatt működő közigazgatási szerv, amely az illetékességi területén irányítja és összehangolja a honvédelmi felkészítés helyi feladatainak végrehajtását.

A helyi védelmi bizottság:

- az illetékességi területén összehangolja a katasztrófák elleni védekezésben közreműködő szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatainak ellátását és az arra való felkészülést,
- irányítja a polgármester védelmi felkészülési tevékenységét,
- irányítja a hatáskörébe tartozó katasztrófavédelmi tervező tevékenységet,



- szervezi a települések (a kerületek) közötti kölcsönös segítségnyújtást, értesítést, riasztást és tájékoztatást.

A helyi védelmi bizottság kiadásainak és működési költségeinek fedezetét a járási hivatal részére az egyes honvédelmi feladatokra biztosított költségvetési összegből és céltámogatásból, továbbá a helyi védelmi bizottság illetékességi területéhez tartozó településekre háruló honvédelmi feladatok és a lakosság létszámának arányában meghatározott normatív állami támogatásból kell biztosítani.

A helyi védelmi bizottság a szervezeti és működési rendjét maga állapítja meg, amelyhez a megyei, fővárosi védelmi bizottság előzetes hozzájárulása szükséges.

### **A megyei (fővárosi) közgyűlés elnöke:**

- ellátja a megyei (fővárosi) önkormányzat által fenntartott intézmények katasztrófavédelmi feladatainak koordinálását,
- a területfejlesztési feladatok ellátása során érvényesíti a katasztrófák csökkentésére vonatkozó irányelveket,
- a megyei (fővárosi) védelmi bizottság elnökének döntése alapján részt vesz a megyei katasztrófavédelmi megelőzési és felkészülési feladatok ellátásában,
- közreműködik az állami és magántulajdonú ingatlanokban keletkezett károkkal kapcsolatos kárenyhítésben.

### **A polgármester (fővárosban a főpolgármester):**

A polgármester illetékességi területén ellátja a felkészítéssel kapcsolatos, törvényben vagy kormányrendeletben számára megállapított feladatokat, irányítja és összehangolja azok végrehajtását.

A polgármester a védelmi feladatok végrehajtása céljából:

- összehangolja a védelemben közreműködő települési szervek tevékenységét,
- elrendeli a hatáskörébe utalt gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség teljesítését,
- részt vesz az illetékességi területe védelmi feladataihoz szükséges tájékoztatási rendszer működtetésében,
- irányítja a rendkívüli intézkedésekből eredő feladatok végrehajtását,
- béke, rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, valamint váratlan támadás idején irányítja a hatáskörébe utalt, a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátását, és az azokra történő felkészülést,
- közreműködik a gazdaságfelkészítés és mozgósítás helyi feladatainak szervezésében és ellátásában.

A polgármester a meghatározott feladatok teljesítése érdekében a helyi védelmi bizottság rendelkezései szerint együttműködik más települések polgármestereivel. Védelmi igazgatási



feladatait a járási hivatal közreműködésével látja el. A védelmi feladatok ellátása érdekében, a szükséges mértékben, munkaidő-korlátozás nélkül, a járási hivatal minden kormánytisztviselője és munkavállalója rendkívüli túlmunkára kötelezhető. A meghatározott feladatának végrehajtásához szükséges költségek és kiadások fedezetére állami támogatás biztosítható.

Az illetékességi területén irányítja és szervezi a felkészülés és a védekezés feladatait. E feladatok végrehajtására – a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve egyetértésével – közfoglalkoztatási támogatást igényelhet az erre a célra létrehozott költségvetési előirányzat terhére, a külön jogszabályban meghatározottak szerint.

A polgármester:

- kijelöli a katasztrófák elleni védekezéssel összefüggő feladataiban közreműködő közbiztonsági referenst.
- gondoskodik a település katasztrófavédelmi besorolásának elkészítéséről, a települési veszélyelhárítási terv elkészítéséről, és jóváhagyásra felterjeszti a helyi védelmi bizottság elnökének,
- a katasztrófavédelmi kirendeltség bevonásával ellenőrzi és értékeli a települési és munkahelyi polgári védelmi szervezetek felkészültségét, és erről tájékoztatja a helyi védelmi bizottság elnökét,
- gondoskodik a védekezésben részt vevő erők váltásáról, pihentetéséről és ellátásáról,
- hatósági határozattal dönt a gazdasági és anyagi szolgáltatások kijelöléséről, igénybeviteléről,
- adatokat szolgáltat a helyi védelmi bizottság részére,
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a védelmi bizottság irányításával illetékességi területén végzi a katasztrófa által okozott károk felmérését,
- irányítja a részére meghatározott helyreállítási feladatok végrehajtását,
- szervezi és irányítja a helyi erők által végzett helyreállítási tevékenységet,
- közreműködik a humanitárius segélyek elosztásában.

## A közbiztonsági referens

A közbiztonsági referens a polgármester katasztrófák elleni védekezésre való felkészülési, a védekezési, a helyreállítás szakmai, valamint a rendvédelmi és honvédelmi feladataiban működik közre. A közbiztonsági referenst a katasztrófavédelmi szempontból I. és II. osztályba sorolt településeken, a katasztrófavédelemről szóló törvény és annak végrehajtási jogszabályai alapján a polgármester jelöli ki. A közbiztonsági referens köztisztviselői jogviszonyban álló személy, aki legalább középfokú iskolai végzettséggel rendelkezik, és legkésőbb a kijelölését követő 90 napon belül eredményesen elvégzi a közbiztonsági referensi tanfolyamot és vizsgabizonyítványt szerez. A kijelölés során fontos szempont a helyismeret és a személyes kompetenciák közül a szervezési, koordinációs és együttműködési képesség. A körjegyzőséghez tartozó települések polgármesterei közösen jelölik ki a referenst a körjegyzőségekben, megállapodásuk hiányában ezt a jogkört a körjegyzőség székhelye szerinti település polgármestere gyakorolja. A közbiztonsági referensek kijelölése kizárólag a települések katasztrófavédelmi osztályba sorolásához kapcsolódik, és nem tesz különbséget a települések között nagyságuk, lakosság számuk tekintetében. A nagyobb településeken indokolt több közbiztonsági referens kijelölése is.

A közbiztonsági referens mindennapi munkáját a település polgármestere mellett, annak hivatalában végzi, így elhelyezéséről és a munkakörülmények, egyéb feltételek biztosításáról a polgármester gondoskodik. Működési területe a település közigazgatási területe. Napi feladatainak meghatározását részben a polgármester, de elsődlegesen, szakmai iránymutatásként a katasztrófavédelmi kirendeltség (megbízott) vezetője végzi. A közbiztonsági referens feladatairól rendszeresen és szükség szerint beszámolni köteles a polgármester, illetve a kirendeltség (megbízott) vezetője felé. A közbiztonsági referens katasztrófavédelmi felkészítését és munkájának irányítását területi szinten a megyei, fővárosi katasztrófavédelmi igazgatóság végzi a BM OKF főigazgatója által kiadott utasítás, valamint az adott település sajátosságainak figyelembevételével.

## A közbiztonsági referens feladatai

Alapfeladata a helyi szintű katasztrófavédelmi feladatok szakszerű ellátásának elősegítése a polgármester közvetlen munkakörnyezetében. A közbiztonsági referens a felkészülési időszakban tervezési és szervezési, a védekezés időszakában döntés-előkészítési és koordinációs, valamint a helyreállítás időszakában kárfelmérési és ellenőrzési feladatokat lát el.

A megelőzés és felkészülés időszakában:

- a települési veszélyelhárítási tervezési feladatok,
- a katasztrófavédelmi felkészítéssel (állampolgárok, közigazgatási vezetők, polgári védelmi szervezetekbe beosztottak) kapcsolatos feladatok,
- a lakosság megelőző időszaki tájékoztatásával kapcsolatos feladatok,
- közreműködik a lakossági riasztó, riasztó-tájékoztató végpontok működőképességének és karbantartottságának ellenőrzésében,
- a polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési polgári védelmi szervezet létrehozása és megalakítása során szakmai javaslatokkal segíti a polgármester döntéseit,
- részt vesz a polgári védelmi kötelezettség alatt álló állampolgárok polgári védelmi szervezetbe történő beosztásában, a szervezetek kiképzéseinek és gyakorlatainak előkészítésében és lebonyolításában,
- rendszeresen tájékoztatja a polgármestert a felkészülés időszakában végrehajtott feladatokról,
- kapcsolatot tart a hivatásos katasztrófavédelmi szervekkel, valamint a katasztrófák elleni védekezésben közreműködő más szervekkel és szervezetekkel.

A védekezés időszakában

- előkészíti a polgármester védekezéssel kapcsolatos szakmai döntéseit a lakosság és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme érdekében,
- kapcsolatot tart a védekezést irányító és a védekezésben közreműködő szervekkel, és erről tájékoztatja a polgármestert,
- előkészíti a polgári védelmi kötelezettség alatt álló állampolgárok polgári védelmi szolgálatra kötelező határozatát és a települési polgári védelmi szervezetek alkalmazásának elrendelésével kapcsolatos feladatokat,
- részt vesz a lakosságvédelmi feladatokban.

A helyreállítás és újjáépítés időszakában

- közreműködik a vis maior eljárásban,
- részt vesz a károk felmérésében, és szakmailag előkészíti a polgármester helyreállítással kapcsolatos döntéseit,
- folyamatosan figyelemmel kíséri a helyreállítási és újjáépítési munkálatok helyzetét, amelyről rendszeresen tájékoztatja a polgármestert.

## 14. Hivatásos katasztrófavédelmi szervek

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv államigazgatási feladatot is ellátó rendvédelmi szerv, amelynek tagjai hivatásos állományúak, kormánytisztviselők, köztisztviselők és közalkalmazottak. A katasztrófavédelem megvalósításában részt vevő hivatásos katasztrófavédelmi szerv:

- az országos illetékességgel működő központi szerv (BM OKF),
- a megyei, fővárosi illetékességgel működő területi szervek (megyei, fővárosi igazgatóság),
- helyi szervek a katasztrófavédelmi kirendeltségek.

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek szervezeti felépítését a 3. melléklet tartalmazza.

### A hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve:

Önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője (a főigazgató) vezeti a központi szervet, irányítja a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi és helyi szervei működését, szakmai tevékenységét. Központi irányítási és felügyeleti jogkörében a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvényben meghatározott irányítási jogosítványokon túl:

- javaslatot tesz a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetője helyettesének vagy helyetteseinek kinevezésére és felmentésére,
- gyakorolja a munkáltatói jogokat a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve állományába tartozó személyek felett.

A védekezésre való felkészülés és a megelőzés során a főigazgató a többi között:

- meghatározza a hivatásos állományra vonatkozó képzés és továbbképzés, valamint az e területekhez kapcsolódó tudományos kutató tevékenység tartalmát és a végrehajtás kereteit, jóváhagyja a képzés tartalmát,
- kidolgozza az ország katasztrófaveszélyeztettségére, a katasztrófák hatásai elleni védekezésre vonatkozó nemzeti stratégiát, valamint a megelőzés és felkészülés éves nemzeti tervét,
- kapcsolatot tart a kiemelt informatikai és távközlési szolgáltatókkal, a kritikus-infrastruktúra-elemek üzemeltetőivel, valamint az országos médiaszolgáltatókkal.

A katasztrófa elleni védekezés irányításával és koordinálásával kapcsolatos jogkörében:

- biztosítja a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetek működési feltételeit, tervezi és felügyeli a katasztrófák elleni védekezéssel összefüggő jóváhagyott fejlesztéseket;

- javaslatot tesz a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter részére a katasztrófavédelem működését, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv feladatkörét érintő jogszabályoknak és a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek megalkotására;
- kidolgozza a katasztrófavédelemmel összefüggő tervezési, szervezési, felkészítési szakmai elveket és követelményeket, végzi a lakosság mentésével kapcsolatos tervező, szervező feladatokat, irányítja az alárendelt szervezetek a bekövetkezett események következményeinek felszámolására irányuló tevékenységét;
- a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter irányításával közreműködik a katasztrófák várható következményeinek megelőzésére és elhárítására vonatkozó tervezésben;
- felelős a polgári védelmi kötelezettségen alapuló központi polgári védelmi szervezet létrehozásáért és a központi veszélyelhárítási terv elkészítéséért;
- meghatározza a tűzvédelmi és műszaki mentési, a katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásának szakmai követelményeit, irányítja és ellenőrzi az alárendelt szervek szakmai munkáját és tevékenységét;
- ellátja a polgári védelmi szervezetek létrehozásával és felkészítésével, ellátásával és alkalmazásával, valamint a lakosság és az anyagi javak mentésével összefüggő tervezési és szervezési feladatokat;
- biztosítja a védelmi igazgatás szerveinek működéséhez szükséges szakértőket, és részt vesz a védelmi igazgatás tervezési feladataiban;
- együttműködik az országos illetékességgel eljáró szervek ágazati katasztrófaelhárítási szervezeteivel;
- feladatai ellátásához az ingatlanügyi hatóságtól a számítógépes ingatlan-nyilvántartási rendszerből, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szervtől adatot, a földmérési és térképészeti állami alapadatok kezelésére jogosult szervtől földmérési és térképészeti állami alapadatokot, termékeket kér;
- gondoskodik a közfoglalkoztatás feltételeinek rendelkezésre állásáról a katasztrófák elleni védekezésre való felkészüléssel, a védekezéssel és a helyreállítással összefüggő katasztrófavédelmi feladatok hatékonyabb ellátása érdekében.

A nemzetközi együttműködéssel kapcsolatos jogkörében:

- közreműködik a katasztrófavédelemmel kapcsolatos nemzetközi szerződések szakmai előkészítésében, részt vesz a nemzetközi együttműködésben, ennek keretében folyamatos kapcsolatot tart fenn a nemzetközi katasztrófavédelmi szervezetekkel;
- jelöli a NATO CEPC munkájában az állandó képviselőt ellátó összekötő személyt, a NATO CEPC alá tartozó polgári védelmi bizottság (a továbbiakban: CPG) munkájában a nemzeti szakmai képviselőt ellátó személyt;
- biztosítja a nemzetközi szervezetekkel, így különösen az EU és a NATO polgári védelmi gyorsriasztó és információs rendszereivel való kapcsolattartást, előkészíti, koordinálja és biztosítja a nemzetközi szervezetekben és azok szakmai testületeiben való érdekképviselőt;
- ellátja az EU lisszaboni szerződésből eredő polgári védelmi tevékenységek koordinálásával kapcsolatos feladatokat, és szoros kapcsolatot tart fenn a külpolitikáért

felelős miniszterrel a humanitárius segítségnyújtással való összhang megteremtése érdekében;

- biztosítja a hazai és nemzetközi katasztrófavédelmi gyakorlatok tervezését, szervezését és az azokon való részvételt, a kormány által kötött katasztrófavédelmi egyezményekben foglaltak maradéktalan végrehajtását, a regionális és határ menti együttműködéssel összefüggő feladatok folyamatos végrehajtását, részt vesz a katasztrófák megelőzésére és felszámolására irányuló nemzetközi együttműködésben;
- szükség esetén – a külpolitikáért felelős miniszterrel együttműködve – biztosítja a nemzetközi segítségnyújtásra kijelölt szervek rendelkezésre állását, illetve a külföldi állam katasztrófa sújtotta területeire történő kijuttatását, szervezi a nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtás gyakorlati végrehajtását, a szállítmányok továbbítását, és folyamatos kapcsolatot tart a nemzetközi katasztrófavédelmi szervezetekkel, e tevékenységbe bevonja a különböző karitatív szervezeteket, a Magyar Vöröskeresztet és azokat a nemzetközi karitatív szervezeteket vagy azok magyar tagozatait, amelyek erre előzetesen a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervével megállapodást kötöttek;
- szükség esetén – a külpolitikáért felelős miniszterrel együttműködve – biztosítja a nemzetközi segítség fogadását, elősegíti kapacitásai függvényében a nemzetközi segítségnek a veszélyhelyzet vagy a katasztrófa károsító hatása által érintett területre való eljuttatását és szétosztását,
- végzi az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő katasztrófavédelmi feladatokat.

A BM OKF irányítási rendjét a 4. melléklet tartalmazza.

### **A hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi és helyi szerve**

Önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv, amely jogszabályban meghatározott ügyekben hatóságként és szakhatóságként jár el, ellátja a részére meghatározott feladatokat, irányítja katasztrófavédelmi kirendeltségeket és azok alárendelt szervezeteit. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve ellátja az önkormányzati tűzoltóságok felügyeletét, ellenőrzi a létesítményi tűzoltóságok és az önkéntes tűzoltó egyesületek tevékenységét.

Az igazgatóság vezetője (az igazgató) a többi között:

- kijelöli a megyei védelmi bizottságok operatív munkaszervének vezetőjét,
- szervezi a lakosság és az anyagi javak védelme érdekében a társadalmi és karitatív szervezetekkel történő együttműködést,
- szervezi az együttműködést a kölcsönös segítségnyújtás érdekében a szomszédos megyék, valamint – a nemzetközi szerződések alapján – a határ menti területek katasztrófaelhárítási szerveivel,
- a polgári védelmi erők alkalmazása esetén koordinálja a védekezési tevékenységet,
- illetékességi területén irányítja az alapvető és létfontosságú felhasználók kijelölésével kapcsolatos elsőfokú eljárást,
- gondoskodik a kijelölt alapvető és létfontosságú fogyasztók naprakész nyilvántartásáról,

- ellátja a katasztrófák elleni védekezés feladatkörében a kritikusingfrastruktúra- védelemmel kapcsolatos feladatokat,
- közreműködik a kritikusingfrastruktúra- védelem horizontális kritériumrendszerének kialakításában, a kritikusingfrastruktúra- elemek beazonosítási folyamatában,
- irányítja az illetékességi területén található európai vagy nemzeti kritikusingfra- struktúra- elemek védelmének erősítését célzó területi katasztrófavédelmi gyakor- latok tervezését és végrehajtását,
- követi, összesíti, a tervezés során felhasználja az illetékességi területén található európai vagy nemzeti kritikusingfrastruktúra- elemek védelmét ellátó szervezetek, valamint az érintett hálózat üzemeltetőjének tapasztalatait és igényeit,
- kapcsolatot tart a kiemelt területi informatikai és távközlési szolgáltatókkal, vala- mint a közösségi és a helyi médiaszolgáltatókkal,
- kapcsolatot tart az illetékességi területén található európai vagy nemzeti kritikusing- infrastruktúra- elemek tulajdonosaival, üzemeltetőivel, az azok védelmét ellátó szervezetekkel, valamint az érintett hálózat üzemeltetőivel,
- gondoskodik a lakosságfelkészítési feladatok éves ütemtervének elkészítéséről.

A katasztrófavédelmi kirendeltségek a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervei szervezeti egységeiként működnek. Irányítják a hivatásos tűzoltó- parancsnokságok, a ka- tasztrófavédelmi őrsök és a katasztrófavédelmi megbízottak működését, és felügyelik az ön- kormányzati, a létesítményi tűzoltóságok tűzoltási és mentési tevékenységét. Jogszabályi felhatalmazás alapján elsőfokú hatósági és szakhatósági jogkörben járnak el.

## **A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek**

A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek katasztrófavédelmi feladatait és a tevé- kenység rendjét miniszteri rendeletek szabályozzák. A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek az alaprendeltetésükből adódó feladataik ellátása mellett kötelesek részt venni a ka- tasztrófavédelemben is, mivel sajátos felépítésük, felkészültségük, szervezett alkalmazha- tóságuk és felszereltségük a polgári szférában nem található meg és nem pótolható.

A honvédség a hazai katasztrófavédelmi rendszer szerves elemét képezi. A honvédség fegyver nélkül vesz részt a katasztrófák elleni védekezésben. A sajátos helyzetüknél fogva alkalmazásuk a BM OKF főigazgatója, a KKB, és a megyei védelmi bizottság elnökének kérésére történhet meg. A katasztrófák elleni védekezéshez szükséges honvédségi létszámot a Honvéd Vezérkar főnöke, a Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkára, a hon- védelmi miniszter, illetve az országgyűlés engedélyezi jogszabályi felhatalmazás alapján. A honvédség keretein belül működik egy önálló, csak a honvédelmi szerveknél bekövetkező katasztrófák elhárítására kialakított szervezet. A honvédség tűzvédelmi feladatait tűzvé- delmi törvény kereteihez igazítottan látja el.

A rendvédelmi szervek fő feladata katasztrófák elleni védekezés során sem változik. Elsősorban a belső rend és biztonság, a bűncselekmények megelőzése, illetve biztosítási, kutatási, járőrözési, közlekedésbiztonsági feladatokat látnak el.

Az általános rendőri feladatokra létrehozott szerv az alábbi feladatokban vesz részt:

- az ár- és belvíz elleni védekezésben,
- a járványügyi és a környezetvédelmi rendszabályok bevezetésének érvényesítésében,
- a nemzetközi és hazai katasztrófavédelmi gyakorlatokon, valamint a veszélyhelyzetek felszámolásában részt vevő szervezetek tevékenységének biztosításában,
- kijelölt objektumok őrzés-védelmében, ellenőrző-átengedő pontok telepítésében, működtetésében, a kulturális örökség védett elemeinek védelmében,
- a lakosság védelmi célú építményei veszélyhelyzet idejére szóló előkészítésének, készenlétbe helyezésének biztosításában,
- az áldozatok felkutatásában,
- a kitelepített és a befogadott lakosság regisztrációjában,
- a lakosság életét és anyagi javait tömeges méretekben veszélyeztető természeti csapások, ipari balesetek következményeinek felszámolásában részt vevő erők feladatai ellátásának biztosításában,
- a BM OKF koordinálásával a kritikusinfrastruktúra-védelem horizontális kritériumrendszerének kialakításában, a beazonosítási folyamatban, ezekhez adatot szolgáltat.

### **Ellenőrző kérdések:**

1. Melyek a katasztrófavédelem irányítási szintjei?
2. Melyek a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság legfontosabb feladatai?
3. Milyen katasztrófavédelemmel összefüggő felelőssége van a központi közigazgatási szerv vezetőjének?
4. Ki a megyei védelmi bizottság vezetője?
5. Melyek a polgármester katasztrófavédelmi feladatai?
6. Mi a feladata a közbiztonsági referensnek?



Vákát oldal

## 15. A katasztrófavédelem nemzetközi összefüggései

A nemzetközi együttműködés kereteit a nemzetközi jog határozza meg. A nemzetközi jog alapelvei a szuverenitás és egyenlőség elve, a vállalt kötelezettségek jóhiszemű teljesítése, a nemzetközi viszályok békés eszközökkel történő rendezése és az erőszakkal való fenyegetés vagy erőszak tilalma. A nemzetközi jog forrása az általános és különös nemzetközi egyezmények, a nemzetközi szokások, amelyeket jog gyanánt elismernek, a civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek és a Nemzetközi Bíróság bírói döntései.

A katasztrófavédelem nemzetközi szabályozási rendszerének mai formája az 1970-es években kezdett kialakulni. A szabályozások elsősorban az ENSZ, az EU és a NATO kezei között alakultak ki, fejlődtek. A katasztrófák elleni védekezés területén alapvetően a következő területeket szabályozza a nemzetközi jog: humanitárius jog, veszélyes anyagok szállítása és nyilvántartása, nukleáris energia, határon átnyúló veszélyek, határon átnyúló álló- és folyóvizek, nemzetközi segítségnyújtás és az információk áramlása. A nemzetközi jog alanyai az államok, nemzetközi szervezetek, természetes személyek, vállalkozások, népek, népcsoportok.

### Európai Unió

#### *Történeti áttekintés*

Az európai katasztrófa-segítségnyújtási együttműködés kettős indítatásból ered. Elsődlegesen abból, hogy Európa országait sem kímélik a természeti és civilizációs eredetű katasztrófák, így maguknak is védekezniük és szövetkezniük kell a katasztrófák ellen, másrészt a szolidaritás elvében gyökerezik, ami alapján az európai országok, és az Európai Unió mint közösség szolidaritást vállal, és segítséget nyújt a világban bajba jutottaknak.

A katasztrófák elleni védekezés sokat fejlődött az emberiség története során. Napjainkra intenzív munka folyik világszerte a katasztrófakockázatok csökkentése és megelőzése terén is, így különösen a nyugati társadalmakban akár teljes biztonságban is érezhetnék magukat az emberek. Mégis létezik az emberekben egy atavisztikus félelem az elemektől, ezek ugyanis időnként megtörik az ember mindenható uralmába vetett hitet. A civilizációs katasztrófák, szándékos civilizációs összecsapások, terrorcselekmények, vagy az ember ipari tevékenysége okozta éghajlatváltozás és természetpusztítás számlájára írt elemi csapások következményei pedig tovább erősíthetik ezeket a félelmeket.

Az európai közösségben arra a felismerésre alapozva, hogy bármilyen eredetű katasztrófának jelentős hatása lehet a társadalomra, az emberre és a környezetre, beleértve a természeti és az épített környezetet is, a katasztrófák elleni védekezés területén folytatott együttműködés a közös környezetvédelmi politikán belül kezdett el fejlődni az 1980-as években. 1985 májusában Rómában rendezték meg azt a miniszteri szintű konferenciát,

ami a szűk értelemben vett polgári védelemi közösségi együttműködés magját elvetette. Két évvel később a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői egy állásfoglalást fogadtak el, ami megalapozta a szorosabb közösségi együttműködést a polgári védelem területén.

Az együttműködés alapjául eleinte tanácsi közös állásfoglalások, szándéknyilatkozatok szolgáltak, amelyek következtében elsősorban operatív intézkedéseket vezettek be. Ezeknek az intézkedéseknek a nyomán alakultak ki az Európai Közösségek döntéshozatali struktúrájába illeszkedő, tagállami részvétellel működő testületek, illetve az együttműködés technikai, operatív feladatait ellátó szakértői hálózat. Az Egyesült Akta 1986-ban szabályozta elsőként közösségi szinten a környezetvédelmi feladatrendszert a 130. cikkben.

Az európai integráció mélyülése vezetett oda, hogy 1992-ben a maastrichti szerződés megerősítette a környezetvédelem közösségi politikai státuszát, és a szerződéshez fűzött nyilatkozatban kimondta, hogy az Európai Bizottság legkésőbb 1996-ban benyújtott jelentése alapján megvizsgálják a polgári védelemnek az alapító szerződésekbe külön címként való bevezetésének kérdését. Ez végül több mint egy évtizeddel később, a lisszaboni szerződéssel meg is történt.

## **A polgári védelem (civil protection) fogalma az EU-ban**

A katasztrófavédelem, polgári védelem hazai fogalma és az uniós együttműködésben értelmezett polgári védelem között jelentős eltérések vannak. A 2012. januárban hatályba lépett új katasztrófavédelmi törvény katasztrófavédelem fogalma 1999-hez képest nem változott, az továbbra is azt az integrált rendszert jelenti, amely országos és megyei szinten a polgári védelem és a hivatásos állami tűzoltóságok bázisán a katasztrófavédelemmel összefüggő ágazati feladatok irányítására, összehangolására és végrehajtására egy egységes rendvédelmi szervet hoz létre. A polgári védelem pedig olyan összetársadalmi feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, amelynek célja katasztrófa, illetve fegyveres összeütközés esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése azok hatásainak leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében.

Ugyanígy a magyar kormány az EU-hoz, az ENSZ-hez, a NATO-hoz intézett, illetve regionális vagy határ menti egyezmények alapján kibocsátott nemzetközi segítségkérése esetén képes a hazai veszélyhelyzet vagy katasztrófa következményeinek a felszámolásához a külföldről érkező anyagokat, információkat, eszközöket vagy mentőcsapatokat fogadni, és azok feladatait összehangolni. A polgári védelem terén a lisszaboni szerződés sem változtatott azon, hogy a polgári védelemre – lévén a tagállamok nemzeti ügye – vonatkozó hatáskörök kizárólagosan a tagállamoknál maradtak.

Az Unió csak úgynevezett *beleértett hatáskör* alapján tehet támogató vagy kiegészítő intézkedéseket. Ebből következik, hogy a polgári védelem/katasztrófavédelem fogalmát a 27 tagállam saját nemzeti sajátosságainak megfelelően alakította ki és használja, az EU kísérletet sem tehet egységes, közösségi katasztrófavédelmi vagy polgári védelmi fogalom kialakítására, kizárólag a különböző, nemzeti rendszerek együttműködését segítheti elő. Az Unió egységes fogalom híján a tagállamok változatos rendszereiben fellelhető „közös nevezőt”, a polgári védelem internacionálisabb értelmét használja, így az uniós együttműködési rend-

szerben a hangsúly a szolidaritás elvének látható érvényesítésén, a humanitárius segítségnyújtással való rokon kapcsolatokon, tehát a nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtáson van.

A közösségi értelemben használt polgári védelem (*civil protection*) mibenléte az Európai Bizottság 2007. tavaszi felmérése alapján a humanitárius segítségnyújtástól és a katonai elemeket is tartalmazó polgári védelemtől (*civil defence*), polgári válságkezeléstől való különbségében is leírható. A humanitárius segítségnyújtásban és a polgári védelemben közös, hogy a humanitárius alapelvek (függetlenség, diszkriminációmentesség, pártatlanság), és a szolidaritás elvétől vezérelve avatkoznak be közvetlenül a katasztrófák utáni időszakban. Az uniós humanitárius segítségnyújtás célja, hogy az Unió kívül a természeti katasztrófák vagy fegyveres konfliktusok áldozatainak segítséget nyújtson, ez a terület tehát az Unió külkapcsolatainak fontos aspektusát jelenti, funkcióiban hasonlít a polgári védelemhez, de kicsit más jellegű segítséget nyújt (prioritása az élelem, a víz, az egészségügyi ellátás) a katasztrófák utáni 6 hónapos időszakban, átadva aztán a helyet a fejlesztési segélyeknek, amelyek már a hosszú távú újjáépítést célozzák.

A polgári védelem ehhez képest a leggyorsabb és legrövidebb idejű beavatkozást jelenti; a katasztrófák utáni 2–24 órán belül avatkozik be a közvetlen élet- és vagyonmentés céljával, de a segítségnyújtás a pár napos, hetes időtartamot nem haladja meg. Jóllehet a két szakterület funkcionálisan és jogi szabályozását tekintve elkülönül, 2010 óta az EU-ban szervezetileg egy biztoshoz és annak főigazgatóságához – a Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatóságához (DG ECHO) – tartozik mindkét szakterület.

## Jogi alapvetés

Az EU alapidokumentuma, amelyet 2007. december 13-án írtak alá a tagállamok állam- és kormányfői, és amelyet lisszaboni szerződés néven emlegetünk, a gyakorlatban két szerződést, az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződéseket takarja, amelyek 2009. december 1-én léptek hatályba.

A lisszaboni szerződés legfontosabb újdonságai: az EU demokratikusabb és átláthatóbb lett, mert megnövelte az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek súlyát, az állampolgárokat feltételekkel feljogosította jogalkotás kezdeményezésére, és világosabban elkülönítette a nemzeti és közösségi hatásköröket. A lisszaboni szerződés kibővítette a biztonsággal kapcsolatos szabályok körét, hatékonyabbá tette a humanitárius segítségnyújtást, a közegészségügyi, de különösen a polgári védelmi szabályokat.

Korábban a polgári védelmet alig említették az alapszerződések, és mivel az EU-nak e téren nem voltak hatáskörei, a tagállamok az egyhangú döntéshozatal nehézségeivel küzdve tudtak csak együttműködni. Éppen ezért uniós szinten a szakterület súlya elmaradt az integrált szakterületekéhez képest. Ugyanakkor az elmúlt évtizedben az élet számos esetben követelte meg az EU-tól és a tagállamoktól, hogy egymásnak és harmadik országoknak segítséget nyújtsanak. Ezek az események pedig oda vezettek, hogy a katasztrófavédelem szerepe uniós szinten felértékelődött. Ezt a változást támasztják alá a lisszaboni szerződés polgári védelemre vonatkozó új rendelkezései, amelyek alapjogi szintre emelik a szakterületet. Ez nem változtatott azon a tényen, hogy a polgári védelemre vonatkozó hatáskörök továbbra is kizárólagosan a tagállamoknál maradtak, az Unió csak támogatja az együttműködésre vonatkozó intézkedéseiket.

A szerződés 6. cikke kimondja, hogy Az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására. Ezek az intézkedések európai szinten a következő területekre terjednek ki: polgári védelem, ipar, kultúra, idegenforgalom, emberi egészség védelme, oktatás, szakképzés, ifjúság, sport. Az uniós szintű polgári védelem tehát a közösségi hatáskörök hiányában a *szubszidiaritás elve* alapján szerveződik, a szervezeti struktúra pedig a feladatok függvényében alakult ki.

Az Unió tevékenységének célja:

- a) az Unión belül a tagállamok nemzeti, regionális vagy helyi szintű intézkedésének támogatása és kiegészítése a kockázatok megelőzése, a tagállamokban, a polgári védelemben részt vevők felkészítése és a természeti vagy ember által okozott katasztrófák kezelése terén,
- b) a nemzeti polgári védelmi szolgálatok gyors és eredményes operatív együttműködésének előmozdítása az Unión belül,
- c) a nemzetközi szintű polgári védelmi intézkedések koherenciájának előmozdítása.

A korábbi uniós katasztrófavédelmi együttműködés helyett, amelyben a tagállamok nagy fokú önállóságot őriztek, a jelenlegi szabályozással a mélyebb integráció felé mozdultak el. Ezt a célt szolgálja az is, hogy a 196. cikk 2. bekezdése az említett célkitűzések megvalósításának elősegítéséhez az eddigi egyhangú döntéshozatal helyett a rendes jogalkotási eljárást vezeti be, ami azt jelenti, hogy az Európai Parlament és a Tanács minősített többséggel hoz majd döntéseket, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

## Szolidaritási klauzula

A *szolidaritási elv* mindig is jelentős szerepet játszott mind a tagállamok, mind az európai közösség jogfejlődésében, a lisszaboni szerződés pedig óriási lépést téve, 222. cikkében bevezette az úgynevezett szolidaritási klauzulát, amely az EU és a tagállamok közösségvállalására épít. A szolidaritási klauzula szerint, ha egy tagállamot terrortámadás ér, természeti csapás vagy ember által okozott katasztrófa sújt, akkor az Unió és a tagállamok a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel.

Az Unió minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is mozgósít annak érdekében, hogy

- a) megelőzze a terroristafenyegetést a tagállamok területén, megvédje a demokratikus intézményeket és a polgári lakosságot egy esetleges terrortámadástól, terrortámadás esetén egy tagállamnak politikai vezetése kérésére a területén segítséget nyújtson;
- b) természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén egy tagállamnak politikai vezetése kérésére a területén segítséget nyújtson.

Egy, a szolidaritási klauzula alapján történő fellépéshez szükséges az, hogy a megtámadott vagy katasztrófa által sújtott tagállam politikai vezetése expressis verbis kérje a többi tagállam segítségét. Az Unió és tagállamai eredményes fellépésének biztosítása érdekében az Európai Tanács rendszeresen értékeli az Uniót fenyegető veszélyeket.

## Közösségi polgári védelmi mechanizmus és a nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtás uniós rendszere

A polgári védelmi nemzetközi segítségnyújtási beavatkozások terén az uniós tagállamok fokozott együttműködésének előmozdítását segítő közösségi eljárás kialakításáról, azaz a mechanizmusról szóló 2001-es tanácsi határozathoz Magyarország 2003 januárjában csatlakozott megfigyelői státusszal, 2004-ben pedig már teljes jogú tagként. A mechanizmus felülvizsgálatára, egyes elemeinek megerősítésére 2007-ben a 2007/779/EK, Euratom tanácsi határozattal került sor, 2011 decemberében pedig az Európai Bizottság benyújtotta az EU Tanácsának és az Európai Parlamentnek az uniós katasztrófavédelmi együttműködési rendszer teljes megújítására vonatkozó jogszabályjavaslatát.

A mechanizmus általános célja, hogy súlyos katasztrófa esetén kérésre támogatást nyújtson, illetve előmozdítsa a tagállamok és az EU segítségnyújtási beavatkozásának tökéletesebb összehangolását. Ebben az együttműködési rendszerben az Unió területén belül vagy azon kívül előforduló bármilyen típusú katasztrófa esetén – legyen az természeti vagy ember által okozott civilizációs katasztrófa, terrorcselekmények, véletlen tengerszennyezések, technológiai, radiológiai és környezeti balesetek – lehet kérni polgári védelmi segítséget a tagállamoktól az érintett ország nemzeti reagálási képességeinek kiegészítése céljából.

A Mechanizmus mint együttműködési keret nem rendelkezik önálló költségvetéssel, de a céljait szolgáló tevékenységeket a polgári védelmi pénzügyi eszköz finanszírozza. Az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 2004/277/EK, Euratom és a 2007/606/EK, Euratom bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről szóló végrehajtási határozat a mechanizmusban több új elemet is bevezetett.

- Az európai veszélyhelyzet-reagálási képesség működésének fejlesztése érdekében keretszerződéseken, partnerségi keretmegállapodásokon vagy hasonló megállapodásokon keresztül az uniós társfinanszírozás korlátozott összegeivel kell támogatni a tagállamok kiegészítő képességekhez való hozzáférését, hogy kezelni tudják az átmeneti hiányokat a rendkívüli katasztrófák, azaz az olyan természetű és nagyságrendű katasztrófák során, amelyek meghaladják azt, amire ésszerűen számítani lehet és fel lehet készülni. Ezeket a képességeket bele kell foglalni az összevont eszköztárba az uniós mechanizmus értelmében történő bevetés céljából.
- Meg kell határozni egy minősítési és nyilvántartásba vételi eljárást, beleértve az önértékelési elemeket, annak megerősítésére, hogy az önkéntesen rendelkezésre bocsátott reagálási képességek összevont eszköztárában teljesítsék valamennyi követelményt, és szükség esetén az „adaptációs költségekre” vonatkozó korlátozott uniós társfinanszírozásban részesüljenek. Ennek a minősítési és nyilvántartásba vételi eljárásnak ezen túlmenően biztosítania kell a képességek megfelelő földrajzi egyensúlyát a kockázatok felmerülésének helyével összhangban, valamint figyelembe kell vennie valamennyi érdekelt tagállam részvételét.
- Az uniós mechanizmus gyakorlatprogramjának továbbra is alapvető szerepet kell betöltenie az uniós mechanizmus keretében történő bevetésre való gyakorlati felkészültség tekintetében, valamint az uniós mechanizmus keretében folytatott polgári védelmi intézkedésekből levont tanulságok megosztása vonatkozásában.

A gyakorlatprogramnak a gyakorlatok uniós mechanizmuson belüli célját és szerepét meghatározó stratégiai kereten, valamint az éves munkaprogramokban szereplő konkrét prioritásokon kell alapulnia.

- Az uniós mechanizmus maximális hatékonyságának és eredményességének érdekében a segítségnyújtásra vonatkozó valamennyi kérelemnek vagy ajánlatnak a lehető legkonkrétabbnak kell lennie, és valamennyi szükséges információt tartalmaznia kell.

## 112-es egységes segélyhívó szám

Felmérések azt igazolták, hogy az elmúlt évtizedekben a Közösségen belüli államhatárok megszűnésével jelentősen növekedett a magán és üzleti célú utazások száma, amelyek szükségképpen magukban hordozzák a különböző katasztrófa- és káresemények bekövetkezésének lehetőségét. Az Európai Unió szervezetei szükségesnek látták egy olyan egységes segélyhívó szám bevezetését, amely minden állampolgár számára megteremti a lehetőséget, hogy veszélyhelyzet esetén minél hamarabb segítséget kapjon, bárhol is tartózkodjon az Unió területén.

A 112-es egységes segélyhívó szám bevezetésére a 91/396/EGK tanácsi határozat kötelezi a tagállamokat. Az államok kötelesek voltak 1992. december 31-ig bevezetni a segélykérő hívószámot. Fontos követelményként jeleníti meg a határozat, illetve a távközlési egyetemes szolgáltatásokról szóló 98/10/EK közös parlamenti és tanácsi irányelv a hívószám tárcsázásának díjmentességét. A határozat nemcsak a hívószám teljes körű bevezetésének kötelezettségét róta a tagállamokra, hanem annak hatékony működtetéséhez szükséges intézkedések megtételét is, különös tekintettel a hívások felkészült fogadására és megfelelő kezelésére. Magyarországon 2016 óta működik teljeskörűen az egységes segélyhívó rendszer, amelynek két központját Miskolcon és Szombathelyen alakították ki.

## A nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtás az ENSZ rendszerében

1991 decemberében az ENSZ Közgyűlése elfogadta 46/182 számú határozatát, amely az ENSZ reagálását hivatott erősíteni a természeti katasztrófák és komplex veszélyhelyzetek bekövetkeztekor. Emellett célul tűzte ki az ENSZ kárhelyszínen történő humanitárius tevékenységének általános fokozását.

Az ENSZ-főtitkár ezt követően jóváhagyta a Humanitárius Ügyek Osztályának megalapítását, amely 1998-ban Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatalává (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, a továbbiakban: OCHA) alakult. Székhelye Genfben, illetve New Yorkban található. Az OCHA feladata a humanitárius eszmék védelme, az ENSZ humanitárius politikájának alakítása, hatékony segítségnyújtási eszközök mobilizálása, valamint a nemzetközi segítségnyújtási beavatkozások koordinálása.



## NATO, A Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés rendszere – CEP

A NATO Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés (*Civil Emergency Planning*, a továbbiakban: CEP) a legnagyobb nem katonai program a szövetségen belül, amely a tevékenységek koordinálását célozza, kiterjed a tagországok mellett az együttműködő partnerországokra is. A CEP NATO-keretben megfogalmazott feladat, amelynek célja a szövetség stratégiai feladatainak kollektív támogatásához szükséges polgári erőforrások hatékony alkalmazásának biztosítása, a vonatkozó nemzeti tervező tevékenységek koordinálása.

A NATO elvei szerint a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés nemzeti felelősség. A CEP szerepe, hogy segítse a nemzeteket a tervezésben, a felkészülésben, és elősegítse a hatékony nemzetközi reagálást, amennyiben az adott nemzet nem képes megbirkózni a katasztrófával, illetve következményeivel. A NATO Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés leképezi a szövetség alapvető feladatait, azaz polgári támogatást nyújt a katonai és válságreagálási műveletekhez, segíti a nemzeti hatóságokat polgári veszélyhelyzetekben, és biztosítani hivatott a polgári lakosság védelmét.

A 90-es évek közepétől a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés természetében jelentős változás következett be, amennyiben a lehetséges háborúk során igényelt polgári védelmi tervezési feladatok helyett a békeidőszak alatti polgári védelem és a válságreagálási képesség kialakítása került előtérbe, ezzel együtt a funkciók a katonai szervezetektől a polgári hatóságok feladatrendszerébe kerültek.

A hatályos meghatározás szerint a CEP feladatainak három fő csoportja:

- polgári támogatás a szövetség (katonai) műveleteihez;
- nemzeti hatóságok támogatása katasztrófa helyzetekben;
- együttműködés a partnerekkel.

Szintén fontos lépés a CEP fejlődésében a NATO stratégiai koncepciójának, amely a NATO jövőbeni feladatait meghatározó, az állam- és kormányfők által 2010 novemberében elfogadott stratégiai dokumentum. A stratégiai koncepció alapján megkezdődött a civil eszköztár bevonása a NATO tervezési és műveleti tevékenységébe. A NATO transzformációjával és a műveletekkel összefüggésben egyre nagyobb szerepet kap az úgynevezett átfogó megközelítés (*comprehensive approach*) alkalmazása, azaz a civil szempontok műveleti tervezésbe és végrehajtásba integrálása, illetve a válságkezelésben érintett más szervezetekkel folyó együttműködés megerősítése. Ez a gyakorlatban polgári-katonai válságkezelő képesség létrehozását, integrált polgári-katonai tervezés megerősítését, és civil szakértők fokozott bevonását jelenti.

A NATO jövőbeni feladatait tekintve egyre nagyobb jelentőséggel bír az új biztonsági kihívások (számítógépes hálózatok elleni támadások, energiabiztonság, terrorizmus, klímaváltozás) elleni védekezés, amely a CEP napirendjén is szerepel. Emellett a NATO rakétavédelmi rendszerének kidolgozása kapcsán a katonai oldal számít a CEP következménykezelési tapasztalatára. Az említett feladatokat, tevékenységeket a NATO (politikai) szervezetében – az Észak-atlanti Tanács alárendeltségében – létrehozott Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottság (a továbbiakban: CEPC) fogja össze. A CEP feladatrendszerben a CEPC irányítja az úgynevezett tervezési csoportok munkáját.



A Polgári Védelmi Csoport (*Civil Protection Group*, a továbbiakban: CPG) elsődleges feladata a polgári lakosság szükség- és veszélyhelyzetben történő védelme, amelynek keretében az együttműködés fóruma a lakosságvédelem és a segítségnyújtás területein. Tevékenységével a polgári védelmi nemzeti hatóságok munkáját segíti a megelőzés, a felkészülés, a beavatkozás és a következménykezelés feladataiban. A hagyományos polgári védelmi feladatok mellett napirendjén szerepelnek a CBRN, a kritikusingfrastruktúra-védelem, a lakos-ságtájékoztatás és az új típusú biztonsági kihívások kérdései.

## 16. Regionális szervezetek, visegrádi négyek (V4)

A visegrádi vár a 14. században, a magyar királyok akkori székhelyeként a lengyel, cseh és magyar király csúcstalálkozójának helyszíne volt. Az uralkodók szoros együttműködésről állapodtak meg a politika és a kereskedelem területén. Kései utódaikat ez ihlette a sikeres közép-európai kezdeményezésre. A csoport nevét 1991-ben vette fel, amikor Václav Havel csehszlovák köztársasági elnök, Antall József magyar miniszterelnök és Lech Walesa lengyel elnök találkozásán közös nyilatkozatot írtak alá, hogy a három (ma már négy) ország szorosan együtt fog működni az európai integráció felé vezető úton.

A visegrádi négyek célja, hogy a részes országok közös történelmi múltja és gyökerei alapján a térség stabilitását megőrizzék, demokratikus elköteleződését demonstrálják, szoros együttműködést hozzanak létre a kultúra, oktatás és tudomány terén, és regionális érdekeiket érvényre juttassák az európai integráció keretein belül is. Az 1999-es V4-miniszterelnöki csúcstalálkozón elfogadták a résztvevők a szorosabb együttműködésre számon tartott területeket, ezek között számos katasztrófavédelmet is érintő tevékenységi kör, mint például a nukleáris energia biztonsága, az árvízvédelem és a nemzetközi hulladékszállítás is szerepelt. E programot a 2004. évi csúcstalálkozón továbbfejlesztették, már külön is nevesítve a katasztrófavédelmi együttműködést, majd a 2006-os, magyar elnökség alatt folytatódott az aktuális veszélyekkel – kritikulinfrastruktúra-védelem, növekvő vegyi, biológiai és radiológiai és radiológiai szennyezéssel együtt járó polgári védelmi és környezetvédelmi kihívások – kapcsolatos együttműködés továbbfejlesztése. A V4-egytműködés keretében az országok katasztrófavédelmi főigazgatói rendszeresen találkoznak.

A V4-egytműködés 2011-ben ünnepelte 20. évfordulóját. Ebben az évben a katasztrófavédelmi főigazgatók Kistapolcsányban (Szlovákia) találkoztak, hogy a regionális együttműködés keretében végzett feladatokról és lehetőségekről tárgyaljanak. A V4 szlovák elnökségének mottója a „folyamatosság, szolidaritás, következetesség, információmegosztás”, fő témája pedig a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris kockázatokkal szembeni védelem és megelőzés volt. A találkozón közös nyilatkozat elfogadására került sor, amelyben a szlovák elnökség mottójának szellemében a főigazgatók hangsúlyozták a jövőbeni rendszeres és gyakoribb főigazgatói szintű konzultációk fontosságát, az egymás közti szolidaritás megerősítését, az információ és tapasztalatok megosztásának jelentőségét, valamint a nemzetközi szervezetekben, különösen az EU-n belül a szorosabb együttműködés igényét.

Vákát oldal

## 17. A humanitárius és karitatív szervezetek

A nemzetközi humanitárius jog alatt elsősorban a nemzetközi jog azon szabályait értjük, amelyek a fegyveres összeütközések alkalmával a nem harcoló személyekkel történő bánásmódot szabályozzák. Tekintettel azonban arra, hogy a humanitárius akciók elsődleges célja az életmentés, illetve az emberi szenvedés enyhítése, a különböző humanitárius szervezeteket nemcsak a fegyveres konfliktusok és egyéb válságok, hanem a jelentős természeti – és nagyobb technológiai – katasztrófák helyszínén is mindig megtaláljuk. A nemzetközi humanitárius jog tág értelemben az egymást követően Genfben elfogadott nemzetközi hadijogi, nemzetközi humanitárius jogi tárgyú egyezményeket takarja, szűkebb értelemben pedig a jelenleg is hatályban lévő, 1949-ben elfogadott négy egyezményt jelenti, amelyek megállapítják az irányadó alapvető nemzetközi jogi szabályokat fegyveres konfliktusok esetén. Az 1899-ben és 1907-ben elfogadott hágai egyezményekkel együtt ezek a genfi egyezmények képezik a nemzetközi humanitárius jogi rendszer alapjait.

A nemzetközi NGO-k a nemzetközi humanitárius jog elsődleges alkalmazói. Az NGO-kat nagy számukra és kiterjedt tevékenységükre való tekintettel képtelenség kiemertően bemutatni, maga az Európai Unió illetékes irodája is több mint 200 ilyen humanitárius szervezettel áll szerződéses kapcsolatban.

A legjelentősebb az NGO-k közül a Vöröskereszt, illetve a Nemzetközi Vörös Félhold Mozgalom. E mozgalom az alapító Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságából (a továbbiakban: ICRC), a Vöröskereszt és Vörös Félhold Társaságok Nemzetközi szövetségéből (a továbbiakban: IFRCRC) és ennek tagszervezeteiből, a Vöröskereszt vagy Vörös Félhold Nemzeti Társaságokból áll. Az egyszerűség kedvéért az ICRC a fegyveres konfliktusokban semleges közvetítőként tevékenykedik, illetve az 1949. évi genfi egyezmények őrzője, míg az IFRCRC a természeti csapások utáni rehabilitációban jár az élen. A nemzeti társaságok mindkét szervezettel együttműködhetnek, meghatározott körülmények között.

Fontos megjegyezni, hogy e mozgalom igen sajátos, hiszen nemzetközi szervezettsége révén nemzetközi, illetve nemzeti társaságai útján egyben nemzeti NGO is. Más jelentős NGO-k, amelyeknek munkatársai feltűnhetnek nemzetközi katasztrófák kárhelyszínein is: a német Műszaki Segítségnyújtási Szervezet (THW), az Orvosok Határok Nélkül (MSF), a Caritas, az Oxfam, a Máltai Szeretetszolgálat és sokan mások.

### Ellenőrző kérdések:

1. Mi határozza meg a nemzetközi együttműködés kereteit?
2. Mi az EU szolidaritási klauzula célja?
3. Mi a Közösségi Polgári Védelmi Mechanizmus feladata?
4. Mely országok alapították a visegrádi négyek csoportját?

Vákát oldal

# Jogszabálytár

## Hatályos jogszabályok

1. A katasztrófavédelemre vonatkozó alapvető jogszabályok
2. A tűzvédelemmel kapcsolatos alapvető jogszabályok
3. A polgári védelemre vonatkozó alapvető jogszabályok
4. Az iparbiztonságra vonatkozó alapvető jogszabályok
  - Veszélyes áruk szállításával kapcsolatban
  - Veszélyes üzemek (benne nukleárisbaleset-elhárítási) szakterülettel kapcsolatban
  - Kritikus Infrastruktúra Koordinációs szakterülettel kapcsolatban
  - Vízügyi, valamint vízvédelmi hatósági és szakhatósági eljárásokkal kapcsolatos jogszabályok
5. A humán szakterületre vonatkozó alapvető jogszabályok
  - Oktatás
  - Munkavédelem
  - Közegészségügy-járványügy
6. A gazdasági szakterületre vonatkozó alapvető jogszabályok
  - Műszaki szakterület
7. A Hivatalos Értesítőben megjelent egyéb közjogi szervezetszabályozó eszközök

## A katasztrófavédelemre vonatkozó alapvető jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1990. évi XCIII. törvény az illetékekről

1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről

2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről

2009. évi LXXVI. törvény a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről

23/1997. (III. 19.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek és hivatásos állományú tagjainak kártérítési felelősségéről

- 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról
- 178/2013. (VI. 4.) Korm. rendelet a Nemzeti Humanitárius Koordinációs Tanácsról
- 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelete a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről

## **A tűzvédelemmel kapcsolatos alapvető jogszabályok**

1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról
2012. évi XC. törvény a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról
- 30/1996. (XII. 6.) BM rendelet a tűzvédelmi szabályzat készítéséről
- 1/1999. (III. 3.) KüM rendelet a tűzvédelem és a műszaki mentés külügyi ágazatra vonatkozó különös szabályairól
- 14/1999. (X. 22.) IM rendelet a tűzvédelem és a műszaki mentés különös szabályairól a büntetés-végrehajtási szervezetenél
- 28/2000. (X. 11.) EüM rendelet a tűzvédelem és a műszaki mentés egészségügyi ágazatra vonatkozó különös szabályairól
- 191/2002. (IX. 4.) Korm. rendelet a polgári felhasználású robbanóanyagok forgalmazásáról és felügyeletéről (tájékoztatási kötelezettség robbanóanyagok szállítása esetében is)
- 6/2003. (VI. 20.) MeHVM rendelet a tűzvédelem és a műszaki mentés polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó különös szabályairól
- 26/2004. (VI. 11.) BM rendelet az egyes műszaki termékek tűzvédelmi megfelelőségét vizsgáló, ellenőrző és tanúsító szervezetek kijelöléséről
- 48/2005. (X. 31.) BM rendelet a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok technikai eszközeinek belvázi, árvízi védekezés miatti pótlására, javítására vonatkozó támogatás juttatásának részletes szabályairól
- 19/2007. (VIII. 29.) ÖTM rendelet a tűzvédelem atomenergia alkalmazásával kapcsolatos sajátos követelményeiről és a hatóságok tevékenysége során azok érvényesítésének módjáról
- 4/2008. (VIII. 1.) ÖM rendelet az erdők tűz elleni védelméről
- 18/2008. (VIII. 6.) HM rendelet a tűzvédelem és a műszaki mentés honvédelmi ágazatra vonatkozó különös szabályairól
- 3/2009. (II. 4.) ÖM rendelet a megújuló energiaforrásokat – biogázt, bioetanolt, biodízelt – hasznosító létesítmények tűzvédelmének műszaki követelményeiről
- 21/2009. (VII. 8.) ÖM rendelet a központi költségvetési előirányzat terhére igényelhető tűzoltósági célú beruházási, fejlesztési támogatás pályázati rendszeréről
- 22/2009. (VII. 23.) ÖM rendelet a tűzvédelmi megfelelőségi tanúsítvány beszerzésére vonatkozó szabályokról
- 315/2009. (XII. 28.) Korm. rendelet a megfelelőségértékelő szervezetek kijelöléséről, valamint a kijelölt szervezetek tevékenységének részletes szabályairól
- 15/2010. (V. 12.) ÖM rendelet a tűzoltási, műszaki mentési tevékenységhez kapcsolódó tűzvédelmi technika alkalmazhatóságáról
- 169/2010. (V. 11.) Korm. rendelet a polgári légiközlekedés védelmének szabályairól és a Légiközlekedés Védelmi Bizottság jogköréről, feladatairól és működésének rendjéről (légiközlekedéssel kapcsolatos katasztrófavédelmi feladatok meghatározása)

- 39/2011. (XI. 15.) BM rendelet a tűzoltóság tűzoltási és műszaki mentési tevékenységének általános szabályairól
- 173/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet a polgári célú pirotechnikai tevékenységekről
- 23/2011. (III. 8.) Korm. rendelet a zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről
- 42/2011. (XI. 30.) BM rendelet a hivatásos tűzoltóságok által végezhető szolgáltatások köréről, valamint a hivatásos tűzoltósági célokat szolgáló ingatlanok, felszerelések kapacitás kihasználását célzó hasznosításának szabályairól
- 43/2011. (XI. 30.) BM rendelet a katasztrófavédelmi kirendeltségek illetékességi területéről
- 44/2011. (XII. 5.) BM rendelet a tüzesetek vizsgálatára vonatkozó szabályokról
- 45/2011. (XII. 7.) BM rendelet a tűzvédelmi szakvizsgára kötelezett foglalkozási ágakról, munkakörökről, a tűzvédelmi szakvizsgálóval összefüggő oktatásszervezésről és a tűzvédelmi szakvizsga részletes szabályairól
- 47/2011. (XII. 15.) BM rendelet a tűzvédelmi szakértői tevékenység szabályairól
- 48/2011. (XII. 15.) BM rendelet az önkormányzati tűzoltóság legkisebb létszámáról, létesítményei és felszerelése minimális mennyiségéről, minőségéről és a szolgálat ellátásáról
- 50/2011. (XII. 20.) BM rendelet a bejelentés köteles tűzvédelmi szolgáltatási tevékenységek megkezdésének és folytatásának részletes szabályairól
- 239/2011. (XI. 18.) Korm. rendelet Az önkormányzati és létesítményi tűzoltóságokra, valamint a hivatásos tűzoltóság, önkormányzati tűzoltóság és önkéntes tűzoltó egyesület fenntartásához való hozzájárulásra vonatkozó szabályokról
- 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók kötelező élet- és balesetbiztosításáról
- 375/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a tűzvédelmi tervezői tevékenység folytatásának szabályairól
- 16/2012. (IV. 3.) BM rendelet az egyes tűzmelegelőzési hatósági, szakhatósági eljárásokért és szolgáltatásokért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról
- 53/2012. (III. 28.) Korm. rendelet a bányafelügyelet hatáskörébe tartozó egyes sajátos építményekre vonatkozó építésügyi hatósági eljárások szabályairól
- 60/2012. (XI. 30.) BM rendelet a Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér tűzvédelmi, műszaki mentési feladatait ellátó hivatásos tűzoltóság működéséről, fenntartásáról és fejlesztéséről
- 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról
- 347/2012. (XII. 11.) Korm. rendelet a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló törvény végrehajtásáról
- 367/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság piacfelügyeleti eljárásának részletes szabályairól
- 6/2013. (I. 18.) Korm. rendelet a piacfelügyeleti tevékenység részletes szabályairól
- 275/2013. (VII. 16.) Korm. rendelet az építési termék építménybe történő betervezésének és beépítésének, ennek során a teljesítmény igazolásának részletes szabályairól 315/2009. (XII. 28.) Korm. rendelet a megfelelőségértékelő szervezetek kijelöléséről, valamint a kijelölt szervezetek tevékenységének részletes szabályairól
- 354/2013. (X. 7.) Korm. rendelet a belső piaci információs rendszer hazai működéséről és az abban való részvételnek a szabályairól, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti bejelentési kötelezettség teljesítéséről
- 14/2014. (XII. 31.) BM OKF utasítás a Műszaki Mentési Műveleti Szabályzat kiadásáról
- 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet BM rendelet az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról



- 229/2014. (IX. 5.) Korm. rendelete a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók élet- és balesetbiztosításáról szóló 259/2011. (XII. 17.) Korm. rendelet, valamint egyes közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségűvé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló kormányrendeletek módosításáról
- 5/2015. (II. 27.) BM rendelet az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos sajátos tűzvédelmi követelményekről és a hatóságok tevékenysége során azok érvényesítésének módjáról
- 6/2016. (VI. 24.) BM OKF utasítás a Tűzoltás-taktikai Szabályzat és a Műszaki Mentési Szabályzat kiadásáról

## **A polgári védelemre vonatkozó alapvető jogszabályok**

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
- 49/2011. (XII. 20.) BM rendelet a hivatásos katasztrófavédelmi szervek állományának, valamint a polgári védelmi szervezetek Szolgálati Szabályzatáról
- 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól
- 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 1/2017. (II. 21.) BM OKF utasítás a polgári védelmi szervezetek, a minősített önkéntes mentőszervezetek, valamint a közbiztonsági referensek 2017. évi katasztrófavédelmi felkészítésének rendjéről

## **Az iparbiztonságra vonatkozó alapvető jogszabályok**

### *Veszélyes áruk szállításával kapcsolatos jogszabályok*

1995. évi XCVII. törvény a légi közlekedésről
1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
2000. évi XLII. törvény a vízi közlekedésről
2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről
2005. évi CLXXXIV. törvény a vasúti közlekedésről a légi-, a vasúti és a vízi közlekedési balesetek és egyéb közlekedési események szakmai vizsgálatáról
2007. évi XLVI. törvény a nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény Függlékeinek kihirdetéséről (a 18. Annex részletszabályait tartalmazó dokumentum, a „Veszélyes Anyagok Biztonságos Légi-szállításának Műszaki Utasítása” [Doc. 9284-AN/905])
2011. évi LXXX. törvény a Nemzetközi Vasúti Fuvarozási Egyezmény (COTIF) módosításáról Vilniusban elfogadott, 1999. június 3-án kelt Jegyzőkönyv C Függléke 2011. évi módosításokkal és kiegészítésekkel egységes szerkezetbe foglalt szövegének kihirdetéséről
2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról
2013. évi CXXXIV. törvény egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról

2015. évi LXXXIII. törvény a Nemzetközi Vasúti Fuvarozási Egyezmény (COTIF) módosításáról Vilniusban elfogadott, 1999. június 3-án kelt Jegyzőkönyv C Függeléke Mellékletének kihirdetéséről, valamint a belföldi alkalmazásának egyes kérdéseiről
2015. évi LXXXIV. törvény a Genfben, 2000. május 26. napján kelt, a Veszélyes Áruk Nemzetközi Belvízi Szállításáról szóló Európai Megállapodáshoz (ADN) csatolt Szabályzat kihirdetéséről és belföldi alkalmazásáról
2015. évi LXXXIX. törvény a Veszélyes Áruk Nemzetközi Közúti Szállításáról szóló Európai Megállapodás „A” és „B” Melléklete kihirdetéséről, valamint a belföldi alkalmazásának egyes kérdéseiről
1979. évi 19. törvényerejű rendelet a Veszélyes Áruk Nemzetközi Közúti Szállításáról szóló Európai Megállapodás kihirdetéséről
- 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól (KRESZ)
- 20/1984. (XII. 21.) KM rendelet az utak forgalomszabályozásáról és a közúti jelzések elhelyezéséről
- 89/1988. (XII. 20.) MT rendelet a közúti közlekedési szolgáltatásokról és a közúti járművek üzemben tartásáról
- 6/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről
- 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről
- 1/2002. (I. 11.) Korm. rendelet a veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésére vonatkozó egységes eljárásról
- 2/2002. (I. 11.) Korm. rendelet a veszélyes áru szállítási biztonsági tanácsadó kinevezéséről és képesítéséről
- 41/2004. (IV. 7.) GKM rendelet a közúti járművezetők pályaalkalmassági vizsgálatáról
- 80/2009. (XII. 29.) KHEM rendelet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (2) bekezdés b) pontjának alkalmazásáról
- 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet a közúti áru fuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról
- 7/2011. (III. 8.) NFM rendelet a mezőgazdasági vegyszerek és üzemanyagok mezőgazdasági vontatóval vagy lassú járművel vontatott pótkocsival történő közúti szállításáról
- 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, a bírságok kivételének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről
- 45/2011. (VIII. 25.) NFM rendelet a folyami információs szolgáltatások szakmai és működtetési szabályairól
- 57/2011. (XI. 22.) NFM rendelet a vízi közlekedés rendjéről
- 77/2011. (XII. 21.) NFM rendelet: a vízi közlekedési balesetek és a vízi közlekedési események vizsgálatának részletes szabályairól
- 312/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet a hivatásos katasztrófavédelmi szerv eljárásai során a veszélyes áruk vasúti és belvízi szállításának ellenőrzésére és a bírság kivételére vonatkozó egységes eljárás szabályairól, továbbá az egyes szabálytalanságokért kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatok általános szabályairól
- 51/2013. (IX. 6.) NFM rendelet a radioaktív anyagok szállításáról, fuvarozásáról és csomagolásáról

- 61/2013. (X. 17.) NFM rendelet a Veszélyes Áruk Nemzetközi Közúti Szállításáról szóló Európai Megállapodás (ADR) „A” és „B” Mellékletének belföldi alkalmazásáról
- 62/2013. (X. 17.) NFM rendelet a Veszélyes Áruk Nemzetközi Vasúti Fuvarozásáról szóló Szabályzat (RID) belföldi alkalmazásáról szóló 39/2009. (VIII. 7.) KHEM rendelet módosításáról.
- 292/2013. (VII. 26.) Korm. rendelet a nem rendszeres hulladékszállítás szabályairól és az ennek során eljáró állami szervek kijelöléséről

*Veszélyes üzemek (benne a nukleárisbaleset-elhárítási) szakterülettel kapcsolatos jogszabályok*

1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról
2000. évi XXV. törvény a kémiai biztonságról
- 95/2006. (IV. 18.) Korm. rendelet a veszélyes katonai objektumokkal kapcsolatos hatósági eljárás rendjéről
- 167/2010. (V. 11.) Korm. rendelet az országos nukleárisbaleset-elhárítási rendszerről.
- 44/2000. (XII. 27.) EüM rendelet a veszélyes anyagokkal és a veszélyes készítményekkel kapcsolatos egyes eljárások, illetve tevékenységek részletes szabályairól.
- 51/2011. (XII. 21.) BM rendelet a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés hatósági eljárásaiban az igazgatási szolgáltatási díj fizetési körébe tartozó hatósági eljárásokról, igazgatási jellegű szolgáltatásokról és bejelentésekről, továbbá a fizetendő díj mértékéről, valamint a fizetésre vonatkozó egyéb szabályokról.
- 208/2011. (X. 12.) Korm. rendelet a katasztrófavédelmi bírság részletes szabályairól, a katasztrófavédelmi hozzájárulás befizetéséről és visszatérítéséről.
- 112/2011. (VII. 4.) Korm. rendelet az Országos Atomenergia Hivatal nukleáris energiával kapcsolatos európai uniós, valamint nemzetközi kötelezettségekkel összefüggő feladatköréről, az Országos Atomenergia Hivatal hatósági eljárásaiban közreműködő szakhatóságok kijelöléséről, a kiszabható bírság mértékéről, valamint az Országos Atomenergia Hivatal munkáját segítő tudományos tanácsról.
- 190/2011. (IX. 19.) Korm. rendelet az atomenergia alkalmazása körében a fizikai védelemről és a kapcsolódó engedélyezési, jelentési és ellenőrzési rendszerről.
- 219/2011. (X. 20.) Korm. rendelet a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről.
- 7/2012. (III. 7.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek sugárvédelmi ellenőrző rendszerének működési szabályairól.
- 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.
- 118/2014. (IV. 3.) Korm. rendelet a gáz csatlakozóvezetékek és felhasználói berendezések műszaki-biztonsági felülvizsgálatával kapcsolatos bejelentések ügyében eljáró hatóság kijelöléséről.
- 29/2014. (IV. 3.) BM rendelet a gáz csatlakozóvezetékek és felhasználói berendezések műszaki javításával kapcsolatos mulasztások bejelentésének eljárási szabályairól.
- 487/2015. (XII. 30.) Korm. rendelet az ionizáló sugárzás elleni védelemről és a kapcsolódó engedélyezési, jelentési és ellenőrzési rendszerről

- 489/2015. (XII. 30.) Korm. rendelet a lakosság természetes és mesterséges eredetű sugárterhelését meghatározó környezeti sugárzási helyzet ellenőrzési rendjéről és a kötelezően mérendő mennyiségek köréről
- 490/2015. (XII. 30.) Korm. rendelet a hiányzó, a talált, valamint a lefoglalt nukleáris és más radioaktív anyagokkal kapcsolatos bejelentésekről és intézkedésekről, továbbá a nukleáris és más radioaktív anyagokkal kapcsolatos egyéb bejelentést követő intézkedésekről

### *Kritikusinfrastruktúra-koordinációs szakterülettel kapcsolatos jogszabályok*

2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információ-biztonságáról
- 285/2007. (X. 29.) Korm. rendelet a villamosenergia-rendszer jelentős zavara és a villamosenergia-ellátási válsághelyzet esetén szükséges intézkedésekről
- 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
- 360/2013. (X. 11.) Korm. rendelet az energetikai létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
- 512/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet egyes rendvédelmi szervek létfontosságú rendszerei és létesítményei azonosításáról, kijelöléséről és védelméről, valamint a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet módosításáról
- 540/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a létfontosságú agrárgazdasági rendszeremlékek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
- 541/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a létfontosságú vízgazdálkodási rendszeremlékek és vízellátási létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
- 246/2015. (IX. 8.) Korm. rendelet az egészségügyi létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
- 330/2015. (XI. 10.) Korm. rendelet a pénzügyi ágazathoz tartozó létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
- 359/2015. (XII. 2.) Korm. rendelet a honvédelmi létfontosságú rendszeremlékek azonosításáról, kijelöléséről és védelméről

### **Vízügyi, valamint vízvédelmi hatósági és szakhatósági eljárásokkal kapcsolatos jogszabályok**

1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
1995. évi LXXXII. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény kihirdetéséről
1996. évi LIII. törvény a természet védelméről
2000. évi XLII. törvény a vízi közlekedésről
2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
2009. évi CXLIV. törvény a víztársulatokról
2011. évi CCIX. törvény a vízi közmű szolgáltatásról

1959. évi 32. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határvidék vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozása tárgyában Bécsben, az 1956. évi április hó 9. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről
- 55/1978. (XII. 10.) MT rendelet A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Kormánya között a határvizek vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozásáról Budapesten, 1976. évi május hó 31-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről
- 106/1995. (IX. 8.) Korm. rendelet a felszámolási eljárás és a végelszámolás környezet-és természetvédelmi követelményeiről.
- 18/1996. (VI. 13.) KHVM rendelet a vízjogi engedélyezési eljáráshoz szükséges kérelemről és mellékleteiről
- 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról
- 121/1996. (VII. 24.) Korm. rendelet a közfürdők létesítéséről és működéséről
- 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól
- 10/1997. (VII. 17.) KHVM rendelet az árvíz- és belvízvédekezésről
- 12/1997. (VIII. 29.) KHVM rendelet a termelt és szolgáltatott vizek gázmentesítéséről
- 43/1999. (XII. 26.) KHVM rendelet a vízkészletjárulék kiszámításáról
- 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízi létesítmények védelméről
- 178/1998. (XI. 6.) Korm. rendelet a vízgazdálkodási feladatokkal összefüggő alapadatokról
- 120/1999. (VIII. 6.) Korm. rendelet a vizek és a közcélú vízellétesítmények fenntartására vonatkozó feladatokról
- 239/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet a bányatavak hasznosításával kapcsolatos jogokról és kötelezettségekről
- 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről
- 18/2003. (XII. 9.) KvVM-BM együttes rendelet a települések ár- és belvíz veszélyeztetettségi alapon történő besorolásáról
- 173/2003. (X. 28.) Korm. rendelet a nem üzleti célú közösségi, szabadidős szálláshely-szolgáltatásról
- 28/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet a vízszennyező anyagok kibocsátásaira vonatkozó határértékekről és alkalmazásuk egyes szabályairól
- 196/2004. (VI. 21.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a határvizek védelme és fenntartható hasznosítása céljából folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről
- 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a felszín alatti vizek védelméről
- 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól
- 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól
- 157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelet a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény végrehajtásáról
- 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról
- 27/2006. (II. 7.) Korm. rendelet a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről
- 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet a Nemzeti Közlekedési Hatóságról
- 267/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet a Magyar Bányászati és Földtani Hivatalról
- 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről

- 30/2008. (XII. 31.) KvVM rendelet a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó műszaki szabályokról
- 59/2008. (IV. 29.) FVM rendelet a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméhez szükséges cselekvési program részletes szabályairól, valamint az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjéről
- 362/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet a Nemzeti Hírközlési Hatóság eljárásaiban közreműködő szakhatóságok kijelöléséről, valamint egyes szakhatósági közreműködések megszüntetéséről és módosításáról
- 76/2009. (IV. 8.) Korm. rendelet a területrendezési hatósági eljárásokról
- 208/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet az igazságügyi szakértői névjegyzékbe való felvételi eljárás során szükséges szakhatósági állásfoglalás kiadásának eljárási szabályairól
- 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól
- 297/2009. (XII. 21.) Korm. rendelet a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízgazdálkodási és tájvédelmi szakértői tevékenységről
- 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról
- 321/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a műszaki biztonsági hatóságok műszaki biztonsági tevékenységének és a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal piacfelügyeleti eljárásának részletes szabályairól
- 103/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet az ásványi nyersanyag és a geotermikus energia természetes előfordulási területének komplex érzékenységi és terhelhetőségi vizsgálatáról
- 7/2012. (II. 10.) BM utasítás a vízkárelhárítás országos irányításának szervezeti és működési szabályzatáról
- 64/2012. (XII. 7.) NFM rendelet az állami tulajdonban lévő vizek mederhasználati díjairól
- 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról
- 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről
- 57/2013. (II. 27.) Korm. rendelet a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól
- 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 373/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet a földhivatalok, valamint a Földmérési és Távérzékelési Intézet feladatairól, illetékességi területéről, továbbá egyes földhivatali eljárások részletes szabályairól
- 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről
- 31/2014. (II. 12.) Korm. rendelet az egyes sajátos ipari építményekre vonatkozó építésügyi hatósági eljárások szabályairól
- 83/2014. (III. 14.) Korm. rendelet a nagyvízi meder, a parti sáv, a vízjárta és a fakadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról, hasznosításáról, valamint a folyók esetében a nagyvízi mederkezelési terv készítésének rendjére és tartalmára vonatkozó szabályokról

## **A Hivatalos Értesítőben megjelent egyéb közjogi szervezetszabályozó eszközök**

- 1/2012. (II. 16.) BM OKF utasítás a közigazgatási vezetők, a polgári védelmi szervezetek, a köznevelésben és a felsőoktatásban résztvevők, valamint a pedagógusok katasztrófavédelmi felkészítésének végrehajtásával kapcsolatos feladatokról. 2/2012. (II. 16.) BM OKF utasítás az önkormányzati tűzoltó-parancsnokságok szakmai irányításáról és felügyeleti ellenőrzésének rendjéről
- 3/2012. (II. 16.) BM OKF utasítás a hivatásos tűzoltó-parancsnokságok és a műszaki mentőbázisok működési területéről, valamint az önkormányzati tűzoltó-parancsnokságok elsődleges műveleti körzetéről
- 8/2012. (V. 22.) BM OKF utasítás a polgári védelmi szervezetek és az önkéntes mentőszervezetek megalakításáról, riasztásáról, valamint katasztrófaveszély és veszélyhelyzet esetén történő alkalmazásáról
- 2/2013. (V. 17.) BM OKF utasítás az önkéntes tűzoltó egyesületek támogatásának, tűzoltó szakmai irányításának és felügyeletének katasztrófavédelmi feladatairól
- 3/2013. (VI. 3.) BM OKF utasítás a közbiztonsági referensek tanfolyamszerű felkészítéséről, minősítéséről, munkájuk szakirányításáról, valamint munkaokmányaikról
- 4/2013. (X. 11.) BM OKF utasítás a tanuló ifjúság közösségi szolgálatteljesítésének katasztrófavédelmi megszervezéséről
- 6/2013. (X. 31.) BM OKF utasítás a Nemzeti Minősítési Rendszer alapkövetelményeiről
- 1/2014. (I. 17.) BM OKF utasítás a tűzoltó védősikakok jelöléséről
- 2/2014. (I. 17.) BM OKF utasítás az önkéntes tűzoltó egyesület önálló beavatkozásának feltételeiről és a beavatkozó önkéntes tűzoltó egyesület (önkéntes tűzoltóság) tevékenységéről
- 4/2014. (II. 27.) BM OKF utasítás az önkéntes és köteles polgári védelmi szervezetek, valamint a közbiztonsági referensek 2014. évi felkészítésének rendjéről
- 8/2014. (III. 21.) BM OKF utasítás az önkormányzati tűzoltó parancsnokságok szakmai irányításáról és felügyeleti ellenőrzésének rendjéről
- 11/2014. (VII. 4.) BM OKF utasítás a hivatásos katasztrófavédelmi szervek Normaalkotási Szabályzatáról
- 12/2014. (VII. 18.) BM OKF utasítás a polgári védelmi kötelezettség teljesítése alóli mentesség véleményezése során irányadó szempontokról
- 3/2015. (VI. 8.) BM OKF utasításmelléletek
- 5/2015. (VI. 25.) BM OKF utasítás a Belügyminisztérium fejezethez tartozó, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot szakmailag érintő fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról
- 4/2015. (VI. 25.) BM OKF utasítás az önkormányzati tűzoltóságok, az önkéntes tűzoltó egyesületek, valamint az önkéntes mentőszervezetek költségvetési támogatásának szabályozásáról
- 2/2016. (III. 10.) BM OKF utasítás a polgári védelmi szervezetek, a minősített önkéntes mentőszervezetek, valamint a közbiztonsági referensek 2016. évi katasztrófavédelmi felkészítésének rendjéről
- 6/2016. (VI. 24.) BM OKF utasítás a Tűzoltás-taktikai Szabályzat és a Műszaki Mentési Szabályzat kiadásáról

## További jogi hivatkozások

1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről
1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról
1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról
2013. évi CXXXIV. törvény az egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvényt módosításokról
2015. évi CXXI. törvény a kéményseprő-ipari tevékenységről
2016. évi CXXXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény módosításáról
- 98/10/EK közös Parlamenti és Tanácsi Irányelv a távközlési egyetemes szolgáltatásokról
- 2014/762/EU a Bizottság végrehajtási határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 2004/277/EK, Euratom és a 2007/606/EK, Euratom bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről
- 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról
- 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről
- 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról
- 292/2013. (VII. 26.) Korm. rendelet a nem rendszeres hulladékszállítás szabályairól és az ennek során eljáró állami szervek kijelöléséről
- 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről
- 21/2016. (VI. 9.) BM rendelet a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának szakmai szabályairól
- 99/2016. (V. 13.) Korm. rendelet a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló törvény végrehajtásáról



Vákát oldal

## Felhasznált irodalom

- A nonprofit szervezetek száma, megoszlása és összes bevétele településtípus szerint (2005–)*. Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qpg003.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg003.html) (A letöltés dátuma: 2018. 05. 09.)
- A nonprofit szervezetek száma, megoszlása és összes bevétele tevékenységcsoportok szerint (2005–)*. Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qpg004.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg004.html) (A letöltés dátuma: 2018. 05. 09.)
- Fenntartható fejlődési célok* (2018). Elérhető: [www.unis.unvienna.org/unis/hu/topics/sustainable\\_development\\_goals.html](http://www.unis.unvienna.org/unis/hu/topics/sustainable_development_goals.html) (A letöltés dátuma: 2018. 05. 08.)
- AVEN, Terje (2013): How to Define and Interpret a Probability in a Risk and Safety Setting. *Safety Science*, Vol. 51. No. 1. 223–231.
- KELEMEN Eszter (2013): *Az ökoszisztéma szolgáltatások közösségi részvételen alapuló, ökológiai közgazdaságtani értékelése*. Gödöllő, Szent István Egyetem. Elérhető: [http://archivum.szie.hu/JaDoX\\_Portlets/documents/document\\_14005\\_section\\_14668.pdf](http://archivum.szie.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_14005_section_14668.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 05. 08.)
- KEREKES Sándor – MARJAINÉ SZERÉNYI Zsuzsanna (2015): *Helyi környezetpolitika*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. Elérhető: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10330/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 08.)
- PEARCE, David W. – ATKINSON, Giles D. (1993): Capital Theory and the Measurement of Sustainable Development. An Indicator of “Weak” Sustainability. *Ecological Economics*, Vol. 8. No. 2. 103–108.
- PÓLYA Árpád (2009): *SWOT-analízis, avagy a marketing-helyzetelemzés megkoronázása*. Elérhető: [http://agrostratega.blog.hu/2009/07/16/swot\\_analizis\\_avagy\\_a\\_marketing\\_helyzetelemzes\\_megkoronazasa](http://agrostratega.blog.hu/2009/07/16/swot_analizis_avagy_a_marketing_helyzetelemzes_megkoronazasa) (A letöltés dátuma: 2018. 05. 08.)
- REISINGER Adrienn (2012): A társadalmi részvétel a helyi fejlesztési politikában Magyarországon. *Civil Szemle*, 9. évf. 1. sz. 23–44.
- VÁRI Anna et al. (2010): Civil társadalom a fenntarthatóságért: beszámoló egy akciókutatás tapasztalatairól. *Társadalomkutatás*, 28. köt. 1. sz. 109–120.
- VARJÚ Viktor (2011): A fejlesztéspolitikába integrált környezeti politika. *Társadalomkutatás*, 29. köt. 4. sz. 444–459.
- World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. [Közös jövőnk]. Oxford, University Press.

Vákát oldal

# Mellékletek

## 1. melléklet

*Az elégséges védelmi szint*

### Elégséges védelmi szint Riasztás

- I. A lakosság központi riasztása, és a veszélyhelyzeti tájékoztatás feltételeinek biztosítása.
- II. A lakosság riasztása, és a veszélyhelyzeti tájékoztatás feltételeinek biztosítása.
- III. A lakosság riasztása, és a veszélyhelyzeti tájékoztatási tervezés feltételeinek biztosítása.

### Elégséges védelmi szint Lakosságvédelmi módszerek

- I. Becslés alapján elsősorban elzárkózás, indokolt esetben kitelepítés.
- II. Elsősorban elzárkózás.
- III. Kockázatbecslésben a megállapítottaknak megfelelően.

### Elégséges védelmi szint Felkészítés

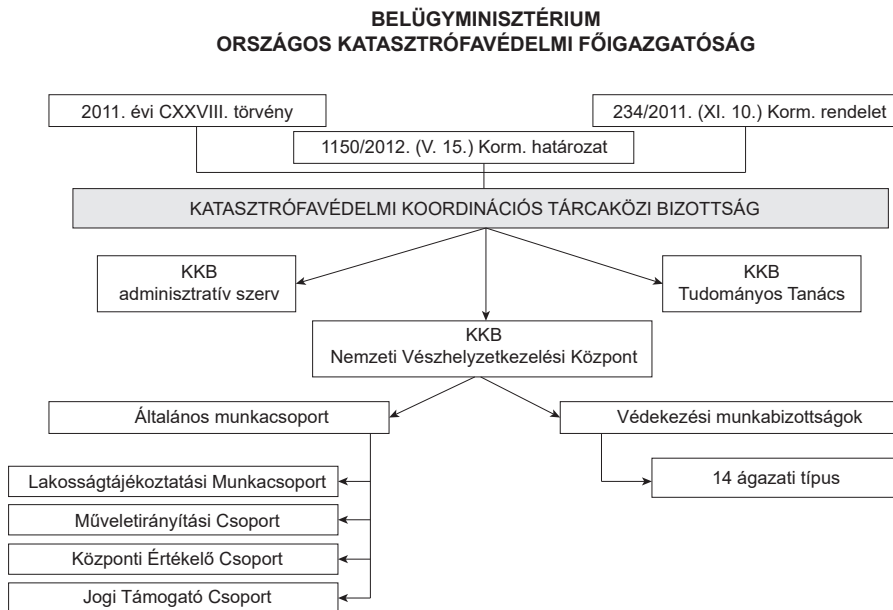
- I. Évente aktív tájékoztatás.  
A lakosság passzív tájékoztatása.  
Riasztás felismerése, mértékadó magatartási szabályok elsajátítása.
- II. Háromévente aktív tájékoztatás.  
A lakosság passzív tájékoztatása.  
Riasztás felismerése, mértékadó magatartási szabályok elsajátítása.
- III. A lakosság passzív tájékoztatása.

Előgséges védelmi szint  
Védekezés, induló katasztrófavédelmi készlet

- I. Különleges felszerelések és szakértők bevonása.  
Polgári védelmi szakalegységek megalakítása.  
Karitatív és önkéntes szervek bevonása  
Teljes induló katasztrófavédelmi készlet megléte.
- II. Különleges felszerelések és szakértők bevonása.  
Polgári védelmi szakalegységek megalakítása.  
Karitatív és önkéntes szervek bevonása  
Teljes induló katasztrófavédelmi készlet megléte.
- III. Védekezéshez szükséges polgári védelmi szakalegységek megalakítása.  
Önkéntes, karitatív szervek bevonásának tervezése  
Induló katasztrófavédelmi készlet tervezése

## 2. melléklet

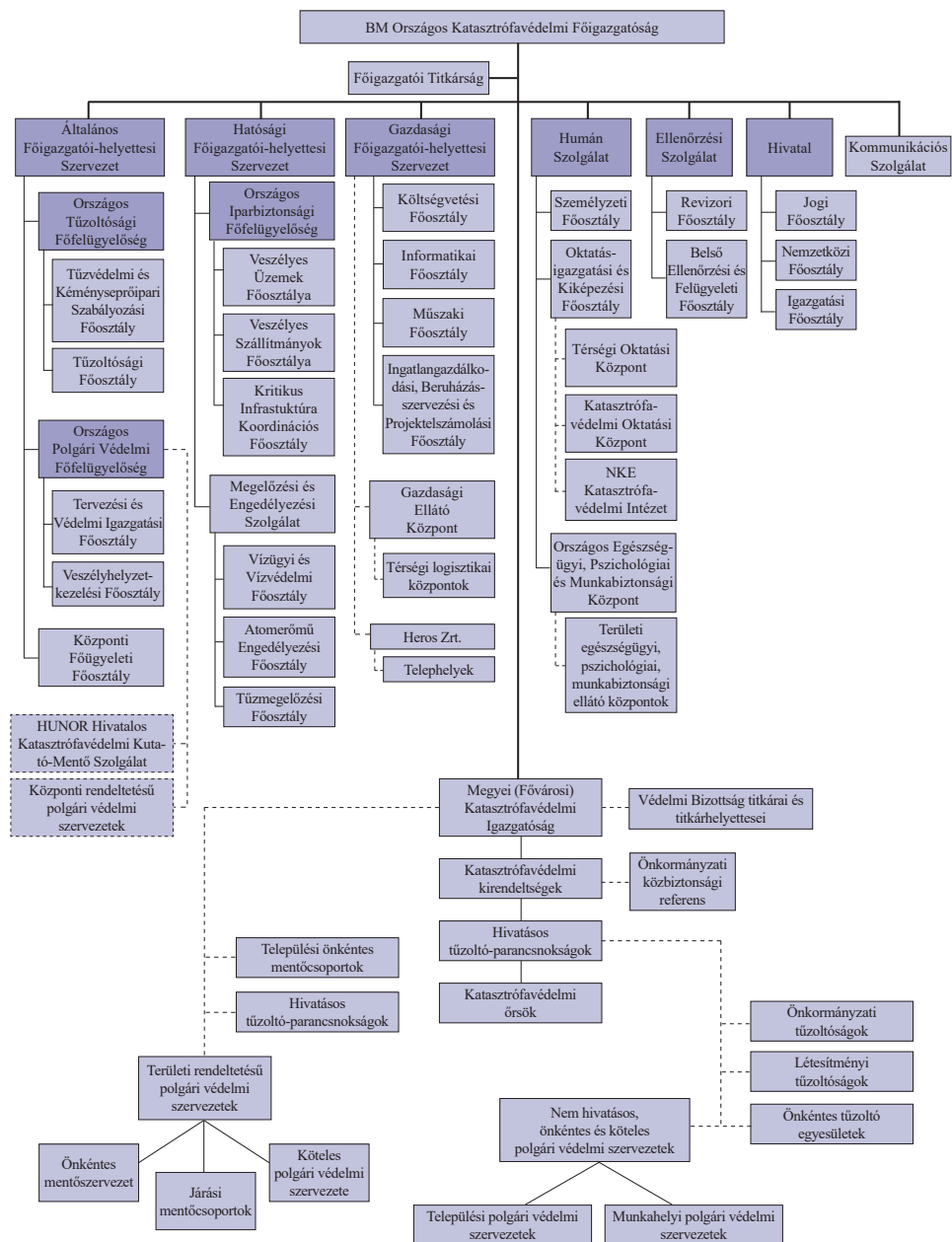
### *A KKB szervezeti felépítése*



Forrás: [http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=vedelemig\\_kkb](http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=vedelemig_kkb)  
(A letöltés dátuma: 2017. 05. 20.)

### 3. melléklet

#### A hivatásos katasztrófavédelmi szervek szervezeti felépítése



Forrás: <http://www.katasztrofavedelem.hu/images/szervezet/Szervezeti-abra-20171016.pdf?9>  
 (A letöltés dátuma: 2017. 05. 20.)

#### 4. melléklet

##### *A BM OKF irányítási rendje*

*A szervezeti egységek vezetői, valamint a közvetlen irányítása alá tartozó területi és területi jogállású szervek vezetői*

##### *I. A főigazgató közvetlen alárendeltségébe és irányítása alá tartozik:*

1. általános főigazgató-helyettes;
2. hatósági főigazgató-helyettes;
3. gazdasági főigazgató-helyettes;
4. főigazgatótitkárság-vezető;
5. hivatalvezető;
6. ellenőrzésszolgálat-vezető;
7. humánszolgálat-vezető;
8. kommunikációszolgálat-vezető;
9. megyei/fővárosi katasztrófavédelmi igazgatóságok igazgatói.

##### *II. Az általános főigazgató-helyettes közvetlen alárendeltségébe és irányítása alá tartozik:*

1. országos tűzoltósági főfelügyelő;
2. országos polgári védelmi főfelügyelő;
3. központi főügyeleti főosztályvezető;

##### *II. a) Az országos tűzoltósági főfelügyelő irányítása alá tartozik:*

1. tűzoltósági főosztályvezető;
2. tűzvédelmi és kéményseprő-ipari szabályozási főosztályvezető;

##### *II. b) Az országos polgári védelmi főfelügyelő irányítása alá tartozik:*

1. tervezési és védelmi igazgatási főosztályvezető;
  2. veszélyhelyzet-kezelési főosztályvezető;
- Az országos polgári védelmi főfelügyelő felügyelete mellett működik
- a HUNOR Hivatásos Katasztrófavédelmi Kutató Mentő Szolgálat;
  - a HUSZÁR Mentőszervezet;
  - a Központi Rendeltetésű Polgári Védelmi Szervezetek.

##### *III. A hatósági főigazgató-helyettes közvetlen alárendeltségébe és irányítása alá tartozik:*

1. megelőzési és engedélyezési szolgálatvezető;
2. országos iparbiztonsági főfelügyelő;

##### *III. a) A megelőzési és engedélyezési szolgálatvezető irányítása alá tartozik:*

1. vízügyi és vízvédelmi főosztályvezető;
2. tüzmegelőzési főosztályvezető;

*III. b) Az országos iparbiztonsági főfelügyelő irányítása alá tartozik:*

1. kritikus infrastruktúra koordinációs főosztályvezető;
2. veszélyes szállítmányok főosztályvezető;
3. veszélyes üzemek főosztályvezető.

*IV. A gazdasági főigazgató-helyettes közvetlen alárendeltségébe és irányítása alá tartozik:*

1. költségvetési főosztályvezető;
2. műszaki főosztályvezető;
3. informatikai főosztályvezető;
4. ingatlangazdálkodási, beruházásszervezési és projektelszámolási főosztályvezető;
5. GEK igazgatója;
6. JOGAR Továbbképző Központ és Hotel igazgatója.

*V. A hivatalvezető irányítása alá tartozik:*

1. nemzetközi főosztályvezető;
2. jogi főosztályvezető;
3. igazgatási főosztályvezető.

*VI. A humánszolgálat-vezető irányítása alá tartozik:*

1. személyzeti főosztályvezető;
  2. oktatásigazgatási és kiképzési főosztályvezető;
  3. országos egészségügyi, pszichológiai és munkabiztonsági központvezető;
- A KOK igazgatója a humánszolgálat-vezető szakirányítása mellett végzi tevékenységét.

*VII. Az ellenőrzésszolgálat-vezető irányítása alá tartozik:*

1. revizori főosztályvezető;
2. belső ellenőrzési és felügyeleti főosztályvezető;
3. mobil ellenőrzési osztályvezető.



A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)

[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 6116

E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab

Olvasószerkesztő: Cseh Réka Zsuzsanna

Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5889-21-9 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5889-22-6 (elektronikus)

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó  
közszolgálat-fejlesztés”  
című projekt keretében jelent meg.

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**