

Az önkormányzatok települési vízgazdálkodással kapcsolatos feladatainak központi támogatása és azok közgazdasági vonatkozásai

Bevezetés

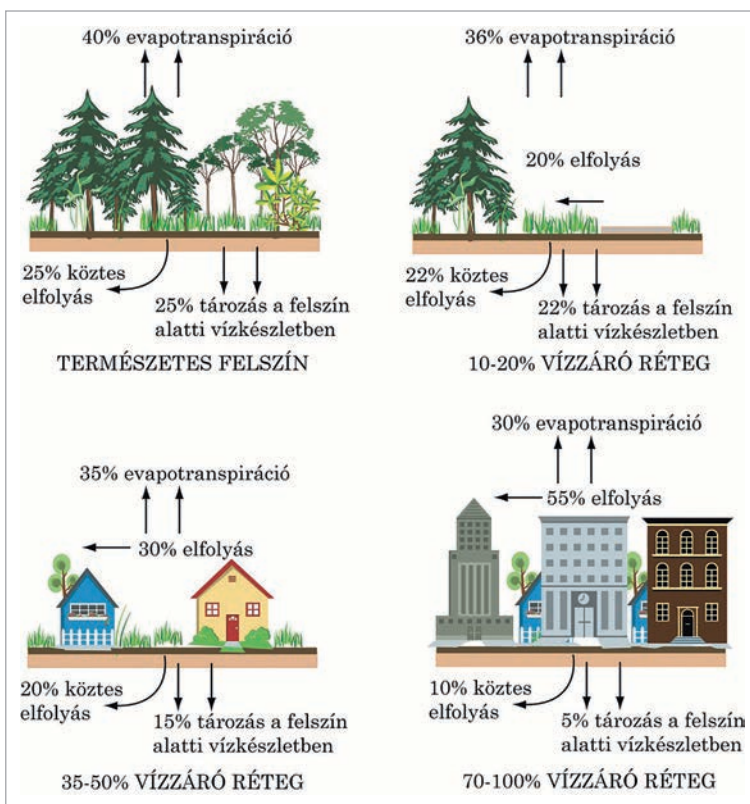
Az utóbbi időben egyre fokozottabb figyelmet kap a klímahelyzet, rendkívül sok kutatás foglalkozik a témával, aminek eredményeként számos (gyakran egymástól nagyon távoli, vagy akár ellentétes) előrejelzéssel és magyarázattal álltak elő, azonban még nem áll rendelkezésünkre egy, a jelenlegi klímahelyzetet irányító és befolyásoló kölcsönhatásokat megmagyarázó, mindenre kiterjedő és minden kérdést megválaszoló, bizonyított és tudományosan elismert tétel. A téma elképesztően komplex, tömérdek tényező kölcsönhatásaiból álló jelenség, amelyre nagy valószínűséggel óriási hatást gyakorolnak az éghajlati rendszerünk belső ingadozásai, amelyek minden külső hatás nélkül, bolygónk állandóan változó természetével járhatnak együtt, továbbá a természetes külső tényezők, mint a naptevékenység vagy a vulkánkitörések, és a jelenben számos társadalmi vitát kiváltó, a közbeszéd mindennapos témájává váló, sőt a nemzeti és a globális politikában is nagy hangsúlyt kapó antropogén hatások.

Kissé elmélyedve az antropogén hatások vizsgálatában, az elmúlt évek, évtizedek rendkívüli extrém időjárási eseményein keresztül hatványozottan tapasztaltuk, és tapasztaljuk mind a mai napig, hogy az urbanizáció jelentősen befolyásolja, megváltoztatja a települések hidrológiai ciklusát, ami természetesen együtt jár a mikroklimatikus viszonyok megváltozásával is, emiatt módosul az elérhető vizek mennyisége és azok minősége. A területhasználat megváltozása (a burkolt felületek megnövekedése) többszörösére növeli a lefolyás mennyiségét, radikálisan csökkenti az összegyülekezési időt és így a csúcsvízhozam kialakulásának idejét (1. ábra).

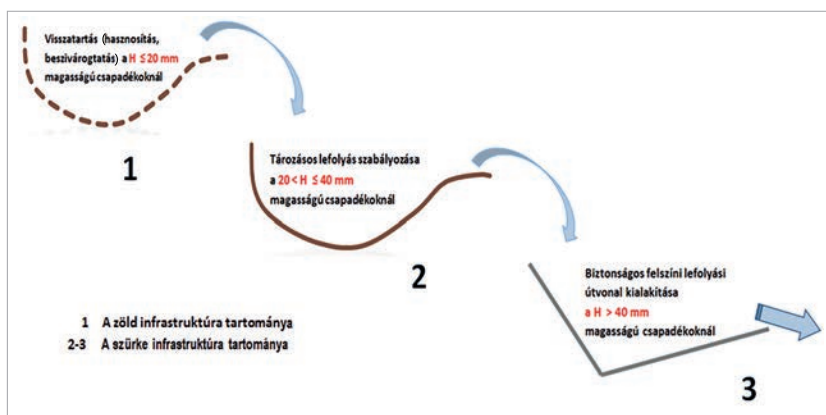
A települési csapadékvíz-gazdálkodás megreformálását, korszerűsítését a klímaváltozás már érezhető és prognosztizált hatásai teszik szükségessé. A nemzetközi empirikus kutatások eredményei szerint a megannyi klimatikus változás közül az intenzív csapadék arányának növekedése, a hosszú, száraz időszakok gyakoribb előfordulása, valamint a szélviharok számának emelkedése kiemelt meteorológiai szerepet fognak betölteni. Mindezen meteorológiai jelenségek – a vízgazdálkodást súlyosan megterhelő – következményekkel járhatnak majd. Ilyen következmények lehetnek a szolgáltatható víz mennyiségének lecsökkenése, tekintettel a szárazságra, az időszakos vízhiányra, illetve a redukálódó hőmennyiségre vagy a nyersvíz állapotának romlására különböző bemosódások és rendszertúlterhelések miatt. A túlterhelések, továbbá a felszíni elöntések okán vízszennyezés alakulhat ki, emellett a hőmérséklet emelkedésének következtében bekövetkezhethet a vízminőség romlása, valamint a vizek tisztítási kapacitásának csökkenése.

A települési csapadékvíz-gazdálkodás célja, hogy a települési ingatlanokon keletkező, illetve oda beérkező vízmennyiségeket hasznosítsa, továbbá a befogadóba történő kártétel nélküli továbbvezetést biztosítsa, mind mennyiségi, mind minőségi értelemben. Nyilvánvalóan meghatározza, illetve korlátozza a biztonságosan levezethető csapadék mennyiségét az, hogy mekkora a városi vízgyűjtő területre hulló mértékadó csapadék mennyisége, illetve mekkora

a mértékadó csapadékintenzitás. Az alkalmazkodó csapadécsatornázás stratégiájának ki kell terjednie a gazdálkodás lehetőségeinek megteremtésére is. A 2. ábrán egy célszerű stratégia alapparamétereit foglaltuk össze.



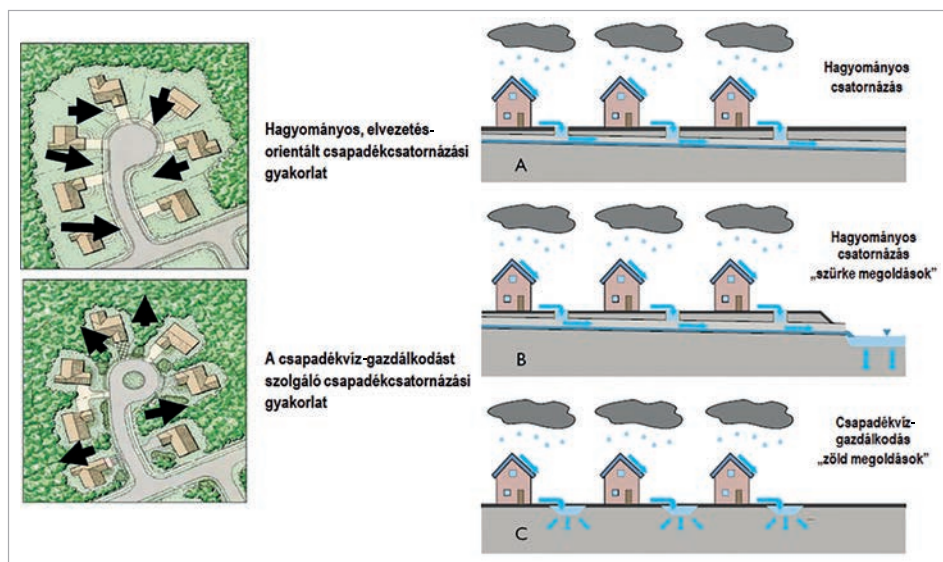
1. ábra: Városi árvizek kialakulása – a felszínhasználat változása következtében a hidrológiai ciklus több eleme is megváltozik (a szerzők szerkesztése [1] alapján)



2. ábra: A települési csapadékvíz-gazdálkodás stratégiai alapja [2] (a szerzők)

Buzás [2] nyomán a települési vízgazdálkodással és csapadékvíz-gazdálkodással összefüggésben (mennyiségi szabályozás) szürke, zöld és hibrid műszaki infrastrukturális megoldásokról beszélhetünk. A műszaki megoldások tehát a városi vízgyűjtőn a csapadékvíz felszíni lefolyásának megakadályozását (kisebb intenzitású és magasságú csapadékok), illetve szabályozását foglalják magukban. A lefolyás szabályozása történhet a városi vízgyűjtő felületén, az elvezető árok- vagy csőhálózatban, illetve mindkettőben, egymás hatásait kiegészítve, ennek megfelelően beszélhetünk (3. ábra):

- a szürke vagy tisztán mérnöki szerkezeti elemekkel elérhető szabályozási módszerekről, illetve az ezekhez alkalmazható műtárgyakról;
- a zöld szabályozási módszerekről;
- a hibrid rendszerek kiépítéséről, amelyekben mindkét módszer megjelenik.



3. ábra: Elvi ábra a szürke és zöld műszaki megoldások jellemzőiről [2] (a szerzők)

A társadalom részéről világosak és egyértelműek az igények: mindenhol és minden körülmények között kiszámítható mennyiségű és minőségű vizek elérése. Ezen célok jövőbeni biztosításához számos műszaki jellegű fejlesztési lehetőség közül választhatunk, például a tározókapesség növelésével az intenzív esők, a villámárvizek, a szélsőséges vízszintek kialakulása ellen hatékonyabb alkalmazást jelent, ha a szélsőségeket a lehető legközelebb kezeljük a keletkezés, vagyis a lehulló csapadék helyszínéhez. Hasonlóan, ahogy a nagy folyók szélsőségeit is a felső vízgyűjtőn lehet a leghatékonyabban csökkenteni, úgy a településen belül is közvetlenül az ingatlanon a legolcsóbb visszatartani a csapadékot. A tározókapesség növelése, annak ösztönzése ezért nemcsak önkormányzati és állami, hanem tulajdonosi szinten is fontos. Emellett az ingatlanra hulló csapadék hasznosítása lehetővé teszi az olyan vízhasználatokat, amelyek nem kívánnak garantáltan ivóvíz minőségű vizet. Tipikusan ilyenfajta használat lehet a visszatartott csapadékvízből történő öntözés, vagy a fejlettebb házi vízrendszerek szürkevíz-hasznosítása, például WC-öblítés, mosás. Az ilyen felhasználás takarékoságával kíméli a kitermelt vízkészleteket, továbbá csökkenti a költségekkel járó ivóvíz felhasználását is.

Jogi szabályozás áttekintése

A környezetbiztonság növelése, fenntartása kiemelt célkitűzés Magyarországon. Mi sem mutatja ezt jobban, mint Magyarország Alaptörvénye, amelynek *P*) cikk (1) bekezdése a következőképp rendelkezik:

„(1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

Az a tény, hogy mind klimatikus, mind gazdasági, társadalmi szempontból változó környezetben élünk, igen nagy kihívások elé állítja a települések polgármestereit, illetve a feladat kiemelt szakmapolitikai felelős tárcáját, és a Belügyminisztériumot is.

Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásnál (adaptáció) a kockázatmegelőzés, és -kezelés előmozdítása elsődleges, a célok eléréséhez pedig különböző hazai és európai uniós források állnak rendelkezésre. Az önkormányzatok települési vízgazdálkodással kapcsolatos feladatainak megismeréséhez alapvetően a feladatra vonatkozó jogszabályi előírások áttekintésén keresztül vezet az út. Bevezetésképpen itt is mindenképpen kiemendő Magyarország Alaptörvénye, jelen esetben annak 38. cikke, mely így rendelkezik:

„(1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”

Az önkormányzatok az államháztartás alrendszereként a helyi közösségi feladatokat szervezik és finanszírozzák, befolyásolják a település gazdasági fejlődését.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) Feladat- és hatáskörök című fejezetében világosan rámutat arra, hogy az önkormányzatok egyrészt jogszabályban megállapított és rájuk telepített feladatok ellátására kötelesek, valamint önként, egyes jogi szempontok betartása mellett (helyi közügy, jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe, jogszabállyal nem ellentétes, nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat ellátását, finanszírozása a saját bevételek vagy ilyen célra biztosított külön források terhére lehetséges) önként is vállalhatják bizonyos feladatok ellátását. Amennyiben az Országgyűlés a kötelezettséget előírta, a Mötv. előírásai szerint biztosítani kell a szükséges anyagi feltételeket, így a kötelező önkormányzati feladathoz mindenképpen kell központi költségvetési támogatást biztosítani. Ugyanakkor a települési önkormányzatok önként vállalt feladatai ellátásához szükséges anyagi feltételek finanszírozása történhet állami támogatásból és az önkormányzatok saját bevételeiből egyaránt.

A vizsgált települési feladat jogszabályi megalapozottsága mellett indokolt a feladatnak az önkormányzati (kötelező – szabadon választható) feladatok listájában történő elhelyezése is.

Az önkormányzati feladatokat alapvetően a Mötv. határozza meg, amelynek 13. § (1) bekezdése kimondja:

„13. § (1) * A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: [...] 11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás.”

Megállapítható, hogy az államháztartás rendszerén belül az önkormányzati szféra súlya csökken, ezzel párhuzamosan a központi kormányzat súlya növekszik. Egyre több, korábban

önkormányzati szerepvállalást igénylő feladatvégzés került a központi szint általi ellátási körbe, ami együtt jár a központi költségvetési finanszírozás csökkenésével a települési önkormányzatok számára, ugyanis azok egy meghatározott hányadát ezen feladatok ellátásának biztosítására kapták.

Tekintettel a feladatoknak a szakmai meghatározottságára, szükséges azonban a szakági jogszabályok áttekintése is. Mint ágazati jogszabály, kiemelt jelentőséggel bír a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, amely már részletesebben bemutatja, hogy milyen feladatellátási kötelezettségekkel bírnak a települési önkormányzatok. Ez alapján a települési önkormányzatok feladatkörébe tartozik a helyi vízi közüzemi tevékenység fejlesztésére vonatkozó, a vízgazdálkodás országos koncepciójával és a jóváhagyott nemzeti programokkal összehangolt tervek kialakítása és végrehajtása, a település belterületén a csapadékvízzel történő gazdálkodás, a közműves vízellátás körében a települési közműves vízszolgáltatás korlátozására vonatkozó terv jóváhagyásáról és a vízfogyasztás rendjének megállapításáról való gondoskodás, a vízgazdálkodási feladatokkal kapcsolatos önkormányzati hatósági feladatok ellátása, a természetes vizek fürdésre alkalmas partszakaszainak és azzal összefüggő vízfelületének kijelölése, valamint a helyi vízrendezés és vízkárelhárítás, az árvíz- és belvízelvezetés. Ugyancsak köteles gondoskodni a települési önkormányzat – a vízgazdálkodási tevékenységek, mint közfeladatok (közszolgáltatások) körében – a település nem közműves ivóvízellátásáról, a 2000 lakosegyenértékkel (LE) jellemezhető szennyvízkibocsátás feletti szennyvízelvezetési agglomerációt alkotó településeken a keletkező használt vizek (szennyvizek) szennyvízelvezető művel való összegyűjtéséről, tisztításáról, a tisztított szennyvíz elvezetéséről, illetőleg a más módon összegyűjtött szennyvíz, továbbá a szennyvíziszap ártalommentes elhelyezésének megszervezéséről, a településen található szennyvízbekötés nélküli ingatlanok esetében a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésének szervezéséről és ellenőrzéséről. Ez alapján megállapítható, hogy a települések vízgazdálkodással kapcsolatos feladatai a jogalkotási hierarchia több szintjén is szabályozottak, és a társadalom által is elvárt, jó minőségű feladatvégzés feltételezi az állami és önkormányzati szervek együttműködését.

Ennek az együttműködésnek a bemutatása keretében a tanulmány fontosnak tartja a területi vízgazdálkodási tanácsok mint az önkormányzati fejlesztéseket szakmai szempontból értékelő testületek bemutatását is.

A területi vízgazdálkodási tanács (TVT) területi jelentőségű vízgazdálkodási, vízvédelmi feladatok, koncepciók egyeztetését, véleményezését látja el. Véleményező, javaslattevő, tanácsadó tevékenységet fejt ki a működési területén, amely megegyezik a vízügyi igazgatóság működési területével. Tevékenységét önállóan, a megyei önkormányzattal összehangoltan végzi. Működési területén, véleményezési hatáskörében eljárva vízgazdálkodás-fejlesztési terveket, valamint vízkészletmegosztási terveket készíthet, a térség szempontjából jelentős helyi vízgazdálkodási beruházásokról, fejlesztésekről és programokról alakíthatja ki saját álláspontját, emellett határvízi együttműködéssel kapcsolatos feladatokat, működési területét érintő területi kárelhárítási terveket és tevékenységeket, szakmai szempontból a pályázat benyújtása előtt az önkormányzati beruházások megvalósíthatósági tanulmányait, az állami vagy európai uniós támogatások pályázati felhívásainak műszaki tartalmát véleményezheti.

Javaslattevői hatáskörében eljárva a területi vízgazdálkodási tanács jogosult a jogszabályok felülvizsgálatára, módosítására, határvízi együttműködéssel kapcsolatos feladatok tekintetében prioritások megfogalmazására, több TVT működési területét érintő vízgazdálkodási problémák kezelésére, továbbá Magyarország települési ivóvízminőség-javító, valamint szennyvízelvezetési

és szennyvíztisztítási programjának irányelvei alapján a programok összehangolására vonatkozó javaslatok kidolgozására.

A vízgazdálkodási tanácsokról szóló 1587/2018. (XI. 22.) Korm. határozat további tárgykörökkel bővítette a területi vízgazdálkodási tanácsok hatásköreit, így már állást foglalhatnak az ivóvízminőség-javító, szennyvíztisztítási és szennyvízelvezetési programokról, illetve a települési csapadékvíz-gazdálkodáshoz kapcsolódó fejlesztésekről is.

Külön vizsgálni érdemes az önkormányzatok által a vizsgált feladat végzésére fordítható források szabályozási rendszerét; ennek mentén értékelhető az önkormányzati finanszírozás kapcsolódó rendszere. Alapvetésként kell rögzíteni, hogy a települési vízgazdálkodás elvárt szintű feladatvégzése egyrészt az állami – vízügyi igazgatási – szervek szakmai támogatásával, továbbá a központi költségvetésből történő megfelelő szintű pénzügyi támogatás biztosításával teremthető csak meg.

Ahogy – mint arról már korábban szó volt – a települési önkormányzatok finanszírozása a központi költségvetés terhére írható, úgy az önként vállalt feladatok ellátásának biztosítása szintén történhet állami támogatásból, de az önkormányzat saját bevételeiből is. Megfigyelhető az a tendencia, hogy az önkormányzati feladatok egy részét a központ saját magára telepíti (például az általános iskolák működtetése vagy a kórházi ellátás korábban az önkormányzat feladata volt, mára azonban a központ kötelezően ellátandó feladataihoz tartozik), ezzel csökkenti az önkormányzat számára kötelezően előírt feladatok számát, így az önkormányzatok társadalomban betöltött szerepe, jelentősége is csökken.

Erre az új irányvonalra lehetséges megoldásként egyre inkább indokolt lehetne a feladatfinanszírozási rendszerre való áttérés. Ki kell emelni, hogy eredményes települési vízgazdálkodást csak abban az esetben lehet elérni, amennyiben egyes egyéni szinten (állampolgár) is érvényesül a jogszabályban rögzített, társadalmilag elvárható közös felelősségvállalás.

Az önkormányzatok általános (normatív vagy feladatfinanszírozási) támogatásán túl a vízgazdálkodás keretében feltétlenül szükség van a különböző támogatások, egyéb források által nyújtott lehetőségek teljes körű felhasználására is. Az önkormányzati szféra vizsgált feladatainak bemutatásán túl fontos adott esetben majd külön is foglalkozni az önkormányzati és központi szint, az érintett és vízgazdálkodással foglalkozó szervek szakmai együttműködési lehetőségeinek bemutatásával, annak továbbfejlesztési útjainak feltárásával.

Felhasznált irodalom

1. Davidson JP, Reed WE, Davis PM. Exploring Earth. 2nd ed. Upper Saddle River: Prentice Hall; 2002. 549 p.
2. Buzás K. Víz a városban: alkalmazkodás a klímaváltozáshoz. Budapest, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Vízi Közmű és Környezetmérnöki Tanszék; 2015. 152 p.