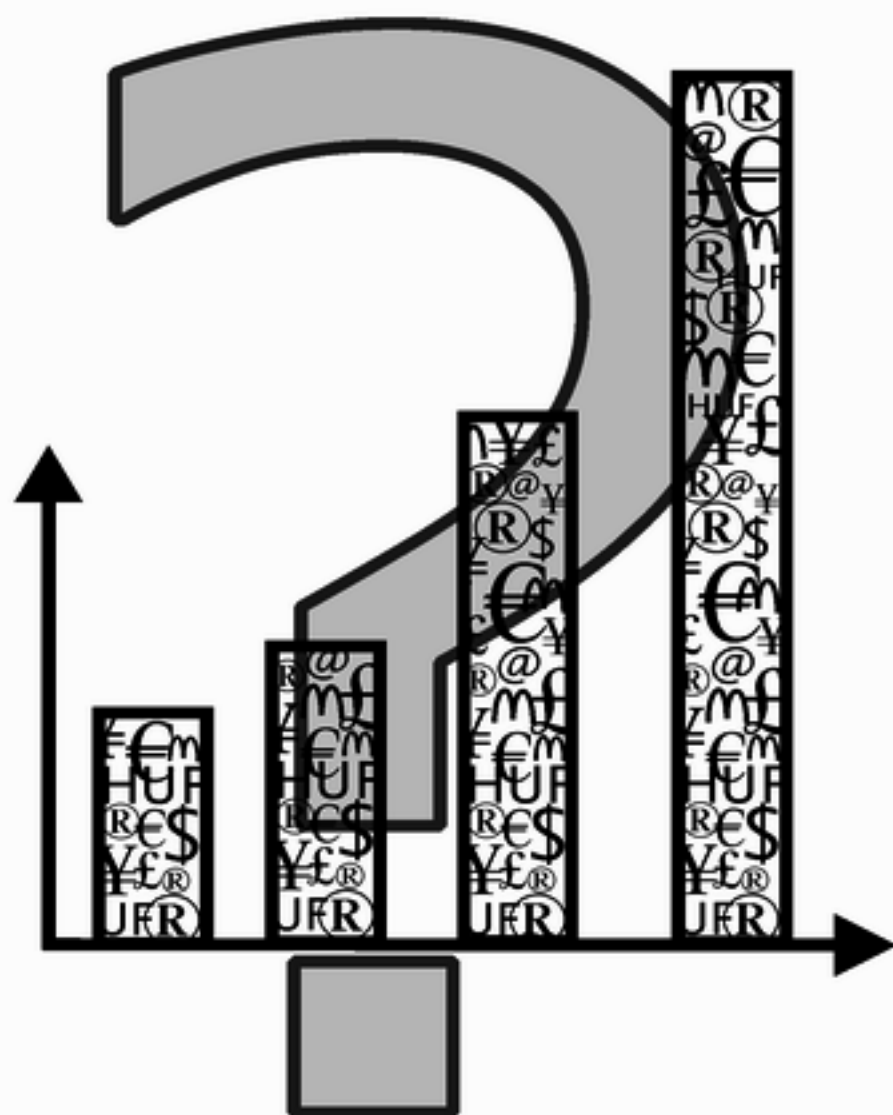


A STRUKTURÁLIS ALAPOK ÉS A FENNTARTHATÓSÁG



A Strukturális Alapok és a fenntarthatóság

Magyar Természetvédők Szövetsége

Budapest
2004. május

A Strukturális Alapok és a fenntarthatóság

Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest

2004. május

ISBN 963 216 226 9

Copyright Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest

Minden jog fenntartva.

Magyar Természetvédők Szövetsége

1450 Budapest, Pf. 123.

URL: <http://www.mtvsh.hu>



Ez a dokumentum az Európai Közösség pénzügyi támogatásával készült. A benne foglalt nézetek a Magyar Természetvédők Szövetsége nézetei, és ezért semmiképpen sem tekinthetők az Európai Közösség hivatalos állásfoglalásának.

TARTALOMJEGYZÉK

1. ÖSSZEFOGLALÓ.....	7
„Partnerség a fenntartható fejlődésért?”.....	7
A fenntartható fejlődés érvényesítése – Környezetvédő civil szervezetek közös állásfoglalása a 2006 utáni EU regionális politikáról.....	8
Módszertan a regionális fejlesztések stratégiai környezeti vizsgálatára.....	9
2. „PARTNERSÉG A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSÉRT?”	11
Bevezetés.....	11
Magyarországi tapasztalatok.....	13
A. Partnerség a tervezésben.....	13
A.1. Szabályozás.....	13
A.2. Tájékoztatás a programozási folyamatról.....	14
A.3. Partnerség a programozás folyamatában.....	14
A.4. Konzultációk.....	15
A.5. Civil erőforrások.....	17
B. Partnerség a végrehajtásban (projektkiválasztás).....	18
C. Partnerség a monitoringban.....	18
Az országjelentések összegzése.....	19
A. Partnerség a programozásban.....	20
A.1. Szabályozás.....	20
A.2. Tájékoztatás a programozási folyamatról.....	20
A.3. Partnerség a programozás folyamatában.....	20
A.4. Konzultációk.....	21
A.5. Civil erőforrások.....	21
B. Partnerség a végrehajtásban.....	22
C. Partnerség a monitoringban.....	22
Ajánlások.....	22
A tanulmányokat készítették:.....	25
3. A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS ÉRVÉNYESÍTÉSE.....	26
I. Bevezetés.....	26
II. A civil szervezetek jövőképe a fenntartható fejlődésről az EU régiókban.....	26
III. A fenntartható regionális politika uniós keretei.....	27
IV. Négy lépés a fenntartható fejlődés megteremtéséhez.....	28
Első lépés: Integráció.....	28
Második lépés: A fenntartható fejlődés mint érték elismerése.....	29
Harmadik lépés: Partnerség.....	30
Negyedik lépés: Értékelés.....	31
4. MÓDSZERTAN A REGIONÁLIS FEJLESZTÉSEK STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLATÁRA	37
Bevezetés.....	37
Módszertan hat lépésben.....	37
Első lépés: környezetvédelmi célok, prioritások, feltételek meghatározása.....	38
Második lépés: A helyzetértékelés és SWOT elemzés értékelése.....	42
Harmadik lépés: A fejlesztési célok és intézkedések konkrét értékelése.....	44
Negyedik lépés: javaslatok a végrehajtásra vonatkozóan.....	45
Ötödik lépés: A környezeti szempontú értékeléshez szükséges jellemzők, mutatók véglegesítése.....	47
Hatodik lépés: egyeztetés, megismertetés és elfogadtatás.....	47
Az SKV folyamat főbb tanulságai.....	49

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

EB	<i>Európai Bizottság</i>
EMOGA	<i>Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap</i>
EPD	<i>Egységes programozási dokumentum</i>
ERFA	<i>Európai Regionális Fejlesztési Alap</i>
EU	<i>Európai Unió</i>
HOPE	<i>Halászati Orientációs Pénzeszköz</i>
IH	<i>Irányító hatóság</i>
ISPA	<i>Előcsatlakozási strukturális eszköz (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)</i>
KA	<i>Kohéziós Alap</i>
KHV	<i>Környezeti hatásvizsgálat</i>
KTK	<i>Közösségi Támogatási Keret</i>
MB	<i>Monitoring bizottság</i>
MCS	<i>Munkacsoport</i>
NFT	<i>Nemzeti Fejlesztési Terv</i>
NGO	<i>Civil szervezet (Non-governmental organisation)</i>
NUTS	<i>Területfejlesztési egységek rendszere</i>
OP	<i>Operatív program</i>
PkD	<i>Programkiegészítő dokumentum</i>
REC	<i>Regionális Környezetvédelmi Központ</i>
ROP	<i>Regionális Operatív Program</i>
SA	<i>Strukturális Alap(ok)</i>
SKV	<i>Stratégiai környezeti vizsgálat</i>

ÖSSZEFOGLALÓ

Ezen kiadvány szerzői a fenntartható fejlődés érvényesülését vizsgálják a Strukturális Alapok működésében három dimenzióban: időbeli (jelen/múlt, jövő), földrajzi (Magyarország és külföld) és folyamat szempontú (programozás, végrehajtás) megosztásban. Mindeközben állandóan szem előtt tartják a partnerség érvényesülését, mivel meggyőződésük szerint a helyi értékeken és szükségleteken alapuló fenntartható fejlődés megvalósulásának elengedhetetlen feltétele az ezeket ismerő civil szervezetek bevonása a vizsgált folyamatokba.

A tanulmányok tehát elemzik a Strukturális Alapok programozását, végrehajtását, illetve annak előkészítését az EU régi és új tagállamaiban, valamint új utakat, módszereket vázolnak fel annak érdekében, hogy a Strukturális Alapok felhasználása ne csak szavakban, de a gyakorlatban is a fenntarthatóság irányába mutasson. Az alábbiakban rövid áttekintést adunk az egyes tanulmányokról.

„Partnerség a fenntartható fejlődésért?”

Az első tanulmány áttekinti a nyolc kelet-közép-európai, 2004-ben az EU-hoz csatlakozó ország közül ötben – Magyarországon, Csehországban, Lengyelországban, Lettországon és Szlovákiában – a partnerség (avagy a társadalmi részvétel) elvének megvalósulását a Nemzeti Fejlesztési Tervek kidolgozása és a Strukturális Alapok felhasználása során. A tanulmány a tapasztalatokból több országra érvényes következtetéseket von le, és ajánlásokat fogalmaz meg a következő költségvetési időszakra tekintve, hogy ily módon akadályozza meg a partnerség elvének elsovadását az európai regionális politikában.

A társadalmi részvétel értékelésének alapját az Aarhusi Egyezmény képezi. Az elemzéseket a Strukturális Alapokra való felkészülést 2002 óta figyelemmel kísérő és abban résztvevő civil szervezetek készítették. A szerzők mindannyian aktív részesei voltak a kormányukkal e témában folytatott tárgyalásoknak és a környezetvédelmi civil szervezetek belső egyeztetéseinek.

A tanulmányok az ötlépcsős folyamat három fokán értékelték a partnerség elvének érvényesülését a zárójelben felsorolt tényezők mentén:

- A. Partnerség a programozásban (társadalmi részvétel a 2004-06-ra szóló programozási dokumentumok elkészítésében, a tájékoztatás minősége, részvétel a tervező munkacsoportokban, a konzultáció eszközei, a civil részvétel minősége, országos civil platform mint lobbyeszköz)
- B. Partnerség a végrehajtásban (civil részvétel a projekt kiválasztó bizottságokban)
- C. Partnerség a monitoringban (civil részvétel a monitoring bizottságokban)

A szerzők a fenti tényezőket 12 kérdés segítségével értékelték. A kérdéseket a társadalmi részvétel megvalósulását vizsgáló kutatásokból merítettük, és a témának megfelelően átalakítottuk. Az eredményeket országjelentésekben foglaltuk össze. E kötetben csak a magyar országjelentést közöljük, a többi jelentésről összegzést adunk.

A tanulmány számos ajánlást fogalmaz meg a nemzeti kormányok, hatóságok, a csatlakozó országok regionális politikájának tervezői szintje irányában. Ezen ajánlások már 2004-05 között is érvényesek, amikor az EU kialakítja új szabályozását a 2007-13-as költségvetési időszakra.

A főbb ajánlások a következők.

1. Szabályozás, intézményrendszer
 - Stratégiai környezeti vizsgálat készítése minden programozási dokumentumra;
 - Világos, kötelező jellegű és érvényesíthető szabályozás és irányelvek a partnerség elvének alkalmazására;
 - Egyértelmű szabályozás: a jogszabályok, irányelvek közzététele, annak biztosítása, hogy valamennyi partner helyesen értelmezi azokat;

- Az EU Strukturális Alapjainak célcsoportját képező regionális intézményrendszer és partnerek megerősítése.
2. Partnerség a programozásban
 - A 2003 végén, 2004 elején lezárult programozási folyamat mélyreható értékelése, a tanulságok átültetése a gyakorlatba;
 - (Környezetvédő) civil szervezetek meghívása a 2007-13-as programozás munkacsoportjaiba a kezdetektől fogva;
 - Egyértelmű és nyitott folyamatok a következő programozási időszakban (a szabályozás, az ütemezés, a társadalmi részvétel tekintetében);
 - Aktív tájékoztatás, az információhoz való hozzáférés biztosítása: naprakész, teljes, igény szerinti (gyakorlati tanácsok az „Ajánlások” fejezetben);
 - Érdemi konzultáció a partnerekkel (gyakorlati tanácsok az „Ajánlások” fejezetben);
 - A partnerek részvétele a tervezés folyamatában (részletek az „Ajánlások” fejezetben).
 3. A partnerség mint a projektfejlesztés és projekt kiválasztás alapelve
 - Civil szervezetek és más partnerek meghívása az operatív programok menedzsment és projekt kiválasztási bizottságaiba és a pályázati kiírásokat készítő munkacsoportokba.
 4. Civil szervezetek részvétele a Strukturális Alapok monitoringjában és értékelésében
 - Környezetvédő civil szervezetek bevonása minden egyes monitoring bizottságba, és előzetes képzésük;
 - Egyértelmű ügyrend / működési szabályzat minden monitoring bizottságban;
 - A bizottság dokumentumainak és jegyzőkönyvének közzététele;
 - Civil szervezetek bevonása az előzetes és utólagos értékelést és a stratégiai környezeti vizsgálatot végző munkacsoportokba;
 - A folyamatban résztvevő civilek költségeinek fedezése e célra elkülönített forrásokból.
 5. Civil kapacitásfejlesztés a regionális politika monitorozásában résztvevő civil szervezeteknél
 - Civil szervezetek (és a folyamatban résztvevő más partnerek) támogatása, hogy azok képesek legyenek tényleges, teljes értékű partnerként részt venni a folyamatban (gyakorlati javaslatok az „Ajánlások” alfejezetben).

A fenntartható fejlődés érvényesítése – Környezetvédő civil szervezetek közös állásfoglalása a 2006 utáni EU regionális politikáról

Az állásfoglalás környezetvédő civil szervezetek összefogásával készült, melyek a BirdLife International, a Közép- és Kelet-Európai Bankfigyelő Hálózat (CEE Bankwatch Network), a CEEWEB, a Föld Barátai Európa, a Milieucontact és a WWF. A civil szervezetek azon álláspontját mutatja be, mely szerint a fenntartható fejlődés kulcsszerepet kell, hogy játsszon az EU regionális politikában. Az anyag a Strukturális Alapok (SA) és a Kohéziós Alap (KA) 2007-2013-ig terjedő következő periódusra vonatkozó új szabályozásának tervezetére irányul. Konkrét ajánlásokat tartalmaz, amely biztosítja, hogy az Alapok segítsék az EU Fenntartható Fejlődés Stratégia¹ célkitűzéseinek elérését.

A következő ajánlásokat tesszük a Strukturális Alap programok kidolgozásához és egyeztetéséhez:

- A Fenntartható Fejlődés Stratégia fő célkitűzései alakítsák és hassák át az SA és KA szabályozás reformjait;

¹ A fenntarthatóság Európája egy jobb világért: európai stratégia a fenntartható fejlődésért, COM(2001) 264, véglegesített.

- Az Európai Bizottság adjon ki útmutatót az SA tervek és programok stratégiai hatásvizsgálatával kapcsolatban;
- Az SA és a KA jogszabályban rögzítetten védje a környezetet és erősítse a környezetvédelmet;
- A Bizottság és a tagállamok biztosítsák, hogy a környezetvédelmi és szociális célok, amelyek a fenntartható fejlődés részét képezik, megfelelő részt kapjanak az Alapokból.

A megvalósítás módjaihoz tett ajánlások:

- Az Alapok kezelése és monitorozása legyen átlátható és felelősségre vonható.
- A környezetvédő civil szervezetek egyenlő arányú képviselőt kapjanak a gazdasági és szociális partnerek mellett
- Azonos súllyal essenek latba a gazdasági, környezetvédelmi és szociális célok, és a fő mutatók vagy más néven indikátorok.
- A Bizottság elővigyázatos hozzáállást tanúsítson az SA és KA iránt és tartsa vissza azok kifizetését, amennyiben az indikátorok arra mutatnak, hogy a projekt környezetvédelmi károkat fog okozni.

Módszertan a regionális fejlesztések stratégiai környezeti vizsgálatára

A környezetünk védelmére alkalmazott erőfeszítések tanulságai az elmúlt évtizedekben egyre jobban meggyőzték a környezetvédelemmel foglalkozókat, hogy a kárelhárítás helyett a problémák megelőzésére kell koncentrálni. A sok helyi szennyezést okozó beruházások előzetes értékelésére bevezették a környezeti hatásvizsgálatot. A környezeti hatásvizsgálattal számos veszélyes beruházás környezetre káros voltát sikerült bemutatni és ezzel a beruházást megakadályozni, vagy jelentős változtatásokat elérni megvalósításukkor. Hamar kiderültek azonban az egyedi hatásvizsgálatok korlátjai: a közvetlenül a beruházás előtt elvégzett vizsgálat sokszor nem tudja valós társadalmi-gazdasági alternatívák végig gondolására kényszeríteni a beruházókat, ezért vagy a teljes elutasítás, vagy a kishatékonságú csővégi technológiákat tudja a problémacsökkentésre ajánlani. Szükség van tehát egy olyan eszközre, amely a beruházási szintnél már jóval előbb, az ágazati vagy területi fejlesztési tervek készítésekor szembesíti a tervezőket a környezeti szempontokkal. Európa több államában létrejött egy olyan eszköz, amelyet stratégiai környezeti vizsgálatnak hívnak és a célja, hogy a környezetvédelmi megfontolásokat érvényesítse a környezetre valószínűleg jelentős hatást gyakorló különböző tervek, programok és szakpolitikák megalkotásakor. A környezetvédő társadalmi szervezetek a fenti oknál fogva szükségesnek tartják ezt a Strukturális és Kohéziós Alapok programozási dokumentumaira is alkalmazni. Az eszköz elterjedését több nemzetközi szervezet határozatai segítik.

A környezeti szempontok a gazdasági ágazatok működésébe való integrálására már az ENSZ riói Környezet és Fejlődés konferenciája is felhívta a figyelmet. Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága elhatározta, hogy a finnországi Espoóban 1991-ben aláírt országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló jegyzőkönyvhöz kapcsolódva jegyzőkönyvet készít a stratégiai környezeti vizsgálatról. Több éves munkát követően 2003 májusában Kijevben megrendezett „Environment for Europe” konferencián aláírták a Stratégiai Környezeti Vizsgálatról szóló jegyzőkönyvet. Az előkészítési folyamatban több környezetvédő szervezet is részt vett, munkájukat a páneurópai ECO Forum koordinálta. A jegyzőkönyv hangsúlyt helyez a hatásvizsgálatban való társadalmi részvételre, azokon az elveken, amelyet az ENSZ EGB Aarhusi Egyezménye kimondott.

Az Európai Unió a környezeti szempontok integrálásának elvét maga számára az 1997-es Amszterdami Szerződés 6. cikkelyében megfogalmazta. Az elv kiteljesítésére az Unió Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogramjában és a Fenntartható Fejlődés Stratégiájában lépéseket fogalmazott meg. Emellett a tagállamok számára kötelező érvénnyel megfogalmazta az egyes tervek és programok környezetre való hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelvet, amelyet a tagállamoknak 2004 júliusáig kell a jogrendjükbe illeszteni. Hazánk nem kért halasztást ezen irányelve megvalósítására, ezért az említett időpontig meg kell születniük a megfelelő

jogszabályoknak a témában. Igaz ugyan, hogy a magyar jog a környezetvédelmi törvény megszületése óta tartalmazza a vizsgálati elemzés létét, amely a stratégiai környezeti vizsgálat irányába mutat, de szükséges egy önálló rendelkezés megfogalmazása, amely a vizsgálat kereteit és különösen a társadalmi részvételi kötelezettségeket a fent említett ENSZ EGB jegyzőkönyvvel és az Európai Unió direktívájával összhangba hozza.

Jelen kiadványunkban hazai szakemberek munkáját mutatjuk be példaként a Stratégiai Környezeti Vizsgálat alkalmazására. A szerzők a Nemzeti Fejlesztési Terv Regionális Operatív Programja SKV-jának metodikájáról adnak képet.

Az e kötetben foglalt tanulmányt 2003 májusában már megjelentettük egy, kizárólag a stratégiai környezeti vizsgálattal foglalkozó kiadványunkban. Az újbóli közzétételt a kiadvány iránti nagy kereslet indokolta. Jelentős lépés volt azóta, hogy a készülő hazai SKV jogszabály társadalmi vitájában a környezetvédő szervezetek részt vehettek. A fent említett két nemzetközi jogi rendelkezés csak a kereteket határozza meg a nemzeti jogalkotók számára, amely kereteken belül sokféle hatású rendelet is készíthető. A környezetért és a jövő generációk esélyeiért aggódó állampolgároknak, különösen a környezetvédelemben aktív civil és állami szereplőknek ezért erős hatást kell gyakorolniuk a jogalkotókra, hogy a lehető legszélesebb területre terjedjen ki a rendelet hatálya, és az hatásos szabályokat állapítson meg a társadalmi részvételre.

Területfejlesztés, tőkeallokáció és környezeti konfliktusok Észak-Magyarországon

A kötetben foglalt utolsó tanulmányban dr. Gyulai Iván ökológus egy konkrét régió fejlődését elemzi a környezeti fenntarthatóság szempontjából a rendszerváltoztatástól napjainkig. A szerző a jövőbe tekintve veszélyeket és lehetőségeket is felvázol, és szükséges lépéseket határoz meg.

A területfejlesztési elképzelések mentén két fő problémával szembesülünk: az egyik az infrastrukturális beruházásokból, a másik a régió hagyományaitól, értékeitől idegen beruházások betelepüléséből ered. A jövőben az Európai Unió Strukturális Alapjai meghatározó szerepet játszanak a fejlesztések irányának kijelölésében. Ezen alapok felhasználása jelenleg a fenntarthatóság ellenében hat. Kérdés, milyen módon fordíthatók ezek a régiók számára kedvező, a fenntarthatósággal összhangban lévő célokra.

Az észak-magyarországi régió esete értékes, általános érvényű tanulságokra és megfontolásokra világít rá.

„PARTNERSÉG A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSÉRT?”

Bevezetés

A jelentés, melynek kivonatát itt közreadjuk, öt kelet-közép-európai nem-kormányzati, nonprofit szervezet közös munkájának termése. Angol nyelven, „Partnership for Sustainability?” címmel 2004 februárjában jelent meg. A szerzők a Magyar Természetvédők Szövetsége (MTvSz), a szlovák Center for Environmental Public Advocacy (CEPA), a lengyel European Center of Sustainable Development (ECSD)², a cseh Centre for Community Organising (CCO) és a lett Green Liberty munkatársai. A hálózat 2001-ben jött létre, amikor a jelenlegi partnerek közül hárman (MTvSz, ECSD, CCO) megvalósították „Az Aarhusi Egyezmény és a területfejlesztés” elnevezésű projektet a Kelet-Közép-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ DANCEE együttműködési programjának támogatásával. Azóta ezen szervezetek szoros együttműködést hoztak létre a holland Milieukontakt Oost-Europa közreműködésével „SF TEAM CE Hálózat” néven, és egy hároméves projektet indítottak el „Partnerség az EU Strukturális Alapjaiban” címmel. A projektet a holland Környezetvédelmi, Lakásügyi és Településfejlesztési Minisztérium, a C. S. Mott Alapítvány és a Kelet-Közép-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ DANCEE együttműködési programja támogatja.

Az öt országjelentést készítő partner mindegyike – formálisan vagy informálisan – országos civil kapcsolattartóként működik abban a folyamatban, amely a Nemzeti Fejlesztési Tervek és az EU Strukturális Alapjainak zöldítését célzó lépéseket kíséri figyelemmel és igyekszik befolyásolni. Ezen szervezetek facilitálták vagy szervezték meg a környezetvédő civilek véleménynyilvánítását a folyamatban. A szerzők személyesen tárgyaltak kormányukkal a témáról, és jól ismerik, miként érvényesül országukban a partnerség a Strukturális Alapokhoz kapcsolódó programozás terén. Szükség esetén a szerzők interjúkat készítettek kormányuk, civil és más szervezetek tájékozottabb képviselőivel, hogy helyes választ adhassanak a kérdőívre.

A társadalmi részvétel ösztönzése azon az elgondoláson alapul, mely szerint az biztosítja, hogy

- a fejlesztési dokumentumok a régiók valós szükségleteit tükrözzék;
- a társadalom elfogadja a fejlesztési célokat, és
- a programok és tervek a fenntartható fejlődést szolgálják.

A tanulmány a következő területeken vizsgálja a partnerség elvének alkalmazását:

- a programozásban (azaz a 2004-06 közötti időszakra szóló programozási dokumentumok kidolgozásában);
- a végrehajtásban (vagyis a civil szervezeteknek a projekt kiválasztó bizottságokban való részvétele tekintetében) és
- a monitoringban (a civil szervezeteknek a monitoring bizottságokban való tagságát illetően).

Az elemzések alapján a partnerek közös következtetéseket és ajánlásokat vázoltak fel a következő költségvetési időszakra, hogy ezáltal megakadályozzák, hogy a partnerség elve elsorvadjon az európai regionális politikában.

Az országtanulmányok – melyeknek itt a magyar kivételével csak összefoglalóját közöljük – egységes kritériumok³ alapján készültek. A tervezési folyamat egyes szakaszainak (részvételi szempontú) minőségét jellemző szempontok vizsgálatára egyszerű kérdéseket fogalmaztunk meg, s ezekre igyekeztünk választ adni az országjelentésekben. Az eredeti kötetből teljes egészében

² Korábban: European Environmental Center

³ Ezen kritériumokat a CCO jelen tanulmány céljára dolgozta ki, és két forrást vett alapul: a) a World Resource Institute világméretű társadalmi részvételi kutatását, melynek címe „Closing the Gap”, WRI, Washington, 2002; b) Irányelvek „Public participation in Regional Development Planning” címmel, melyek a „Az Aarhusi Egyezmény és a területfejlesztés” projekt keretében jelentek meg (MTvSz, CCO, ELC, Prerov, Czech Republic, April 2002) a REC támogatásával.

átvettük a közös ajánlásokat, melyek végrehajtása biztosíthatná a demokrácia megerősítését és a tervezési folyamatok átláthatóságát minden vizsgált országban.

A partnerség definíciója

A szerzők az Aarhusi Egyezményt tekintik a partnerség fő iránymutatójának. Az Aarhusi Egyezmény meghatározza a társadalmi részvétel alapvető követelményeit. Az Egyezmény szerint a hatékony társadalmi részvételi folyamatot három tényező jellemzi:

- a) naprakész és megfelelő információhoz való hozzáférés;
- b) aktív tájékoztatás a nyilvánosság körében;
- c) társadalmi konzultáció. A területfejlesztési tervezést, programozást tekintve ehhez két további tényező adódik:
- d) hatékony társadalmi részvétel a tervezésben (tagság a tervező csoportokban, bizottságokban);
- e) a társadalmi részvétel mélyreható értékelése.⁴

A következő tényezők mentén értékeltük a partnerséget a tanulmányban:

- A társadalmi részvétel hazai szabályozása
- A programozási folyamatról szóló tájékoztatás minősége
- Civil képviselők a tervező munkacsoportokban
- A konzultáció eszközei, módja
- Az illetékes minisztérium által szervezett közmeghallgatás/konzultáció
- A civil részvétel minősége (a találkozók látogatottsága, időtényező)
- Országos civil platform mint lobbyeszköz
- Partnerség a projektkiválasztó bizottságokban
- Partnerség a monitoring bizottságokban

A tanulmányokat 2003 októberében zártuk le.

⁴ Készült a "Public Participation in Regional Development Planning – basic methodological recommendations", CCO, Czech Republic, Prerov, April 2002 alapján

Magyarországi tapasztalatok

Szerző: Hargitai Katalin, Magyar Természetvédők Szövetsége

A. PARTNERSÉG A PROGRAMOZÁSBAN

A.1. Szabályozás

Jogi háttér

A társadalmi részvételt a hazai jogi szabályozásban az 1995. évi LIII. törvény a környezet védelméről és az Aarhusi Egyezmény 7. cikke (melyet a 2001. évi LXXXI. törvénnyel ültettek át a magyar jogba) teszi lehetővé. Noha ezek kötelező érvényű jogszabályok, végrehajtási rendelkezések és szankciók hiányában jobbra az illetékes hatóságokon múlik, hogy betartják-e ezeket. Továbbá annak ellenére, hogy a 184/1996. Kormányrendelet 22. cikke részletes előírásokat tartalmaz a társadalmi részvételre vonatkozóan, ennek alkalmazása is eseti és következtlen. Az idő szorításában a Nemzeti Fejlesztési Terv készítése során a társadalmi részvétel szükségességére jobban odafigyeltek a hatóságok, ahogy azt a 2246/2002 (VIII.15.) Kormányhatározat 6. pontja is előírja.

Intézményrendszer

A 2171/1999. Kormányhatározat értelmében a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság a tervezési folyamat központi koordinátora. Ennek teljes jogú tagjai az érintett szakminisztériumok, a Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatala, Nemzeti Területfejlesztési Hivatala, Turisztikai Államtitkársága, Romaügyi Államtitkársága, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Központi Statisztikai Hivatal, a Gazdasági Versenyhivatal és a Magyar Államkincstár. Az adminisztratív feladatokat a Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatala látja el a 148/2002. Kormányhatározat értelmében. (2004 januárjától az NFT és EU Támogatások Hivatala „Nemzeti Fejlesztési Hivatal” néven a Miniszterelnöki Hivataltól függetlenül működik.) A Bizottság munkáját albizottságok segítik.

Az egyes operatív programokért felelős Strukturális Alap irányító hatóságok az alábbi kormányzati szerveknél működnek:

- Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program: Gazdasági és Közlekedési Minisztérium;
- Gazdasági Versenyképesség Operatív Program: Gazdasági és Közlekedési Minisztérium;
- Humánerőforrás-fejlesztés Operatív Program: Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium;
- Agrár- és Vidékfejlesztés Operatív Program: Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium;
- Regionális Fejlesztés Operatív Program: Miniszterelnöki Hivatal.

A pénzügyi felelősséget a Pénzügyminisztérium és a Magyar Államkincstár viseli.

Az elmúlt évtizedben több makró szintű és ágazati fórum jött létre a társadalmi párbeszéd (kormányzati-civil partnerség) intézményesítésére Magyarországon. Ilyenek az Országos Érdekegyeztető Tanács, az Európai Integrációs Tanács, az Országos Területfejlesztési Tanács, az Országos Környezetvédelmi Tanács, továbbá számos, a minisztériumok által működtetett ágazati fórum. Ezen fórumok lehetőséget kaptak arra, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv vitájában országos szinten részt vegyenek, és így kapcsolatot létesítettek a megfelelő partnerekkel. A régiókban az elmúlt néhány évben a Regionális Fejlesztési Ügynökségek fontos partneri kapcsolatokat alakítottak ki más szervekkel; az egyes régiók közötti különbségek azonban igen nagyok a civil szervezetek bevonását illetően.

A.2. Tájékoztatás a programozási folyamatról

A részletes tervezés 2001-ben kezdődött, akkor még a Gazdasági Minisztérium koordinálásával. Miután a kormányzat munkáját 18 hónapon keresztül zárkózottság és titkolózás jellemezte, a Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozásának feladatát az új kormány a Miniszterelnöki Hivatal keretében felállított NFT Hivatal hatáskörébe helyezte. 2002 júniusában végre nyilvánosságra hozták a folyamat három szakaszát és az azokhoz kapcsolódó dokumentumokat (a Stratégiát, az ágazati operatív programokat – OP-k –, majd végül a teljes dokumentációt). Ekkorra azonban már nem maradt idő a széles körű társadalmi vitára. A Nemzeti Fejlesztési Terv kialakításának előfeltételeiről és ütemezéséről a 2246/2002. (VIII.15.) Kormányhatározat rendelkezett.

Az első szakaszban az NFT Stratégiát vitatták meg a legfontosabb gazdasági, szociális, ágazati/szakmai, regionális és civil szervezetek. A második szakasz az ágazati operatív programok nyilvános vitája volt, az adott OP kialakításában és végrehajtásában leginkább érintett szakmai és ágazati szervezetek részvételével. A harmadik szakaszban a teljes dokumentumot vitára bocsátották. Ezt követően a programkiegészítő dokumentumokat ismét megvitathatták az említett szervezetek. A rendkívül szoros határidőket az NFT Hivatal és a vitában résztvevő szervezetek is csupán nagy erőfeszítések árán tudták tartani. Az idő szűkösségéből adódóan a Stratégia és az ágazati OP-k vitája alkalmanként párhuzamosan zajlott.

Az NFT Hivatal erre a célra készített honlapján közzétette a dokumentumok teljes szövegét és a háttéranyagokat (beleértve az NFT célját és a tervezési folyamatot ismertető írásokat). A lakosság ezután interaktív fórumokon, tematikus formában véleményezhette ezeket a dokumentumokat. A honlap tartalma a szoros határidők ellenére többé-kevésbé naprakész volt. Így az NFT Hivatal által szervezett vitában résztvevő, közvetlenül megkeresett 600 partner mellett a kormányzat interaktív értékelésre is (a honlapon, illetve különböző rendezvényeken) lehetőséget adott. A visszajelzések nagy számban érkeztek, feldolgozásuk az idő szorításában a Hivatal és a minisztériumok számára is nagy kihívás volt.

A fentiekén kívül számos figyelemfelkeltő rendezvény is foglalkozott az NFT-vel és annak céljaival. Maga a Hivatal is szervezett ilyeneket, illetve munkatársai által vett részt a társadalmi partnerek által szervezett konferenciákon, szakmai előadásokon. Ezeken is ismertették az NFT jelentőségét, Stratégiáját és az operatív programokat. Az egyes OP-k felelősei is többször tartottak előadásokat az NFT-ről különböző rendezvényeken.

A.3. Partnerség a programozás folyamatában

Az NFT-t az irányító hatóságok által létrehozott munkacsoportoknak kellett kidolgozniuk. Ezek a tervezőcsoportok akkor álltak fel, amikor a kormányzat elzárkózása jellemezte a folyamatot. A csoportok inkább informális módon jöttek létre a koordinációért felelős Gazdasági Minisztérium, az érintett tárcák, valamint az általuk felkérték részvételével. Mindössze a szakmai szervezetek és a kutatóintézetek segédkezhetek a kormányzatnak a Stratégia és az OP-k alapjainak lefektetésében. A civil szervezeteket – így a környezetvédelmieket sem – nem vonták be a folyamatba. Ez alól az egyetlen kivételt a Környezetvédelmi Minisztériumban működő NFT munkacsoport képezte, amelynek tagja volt az Országos Környezetvédelmi Tanács egy civil delegáltja. Ez a résztvevő teljes mértékben belefolyhatott a munkába, aktív hozzájárulása nemcsak lehetőség, de elvárás is volt.

2002 nyarától kezdve az NFT tervezésének folyamata felgyorsult, és ekkor a munkacsoportok gyakorlatilag megszűntek, mivel a szoros határidők miatt működésképtelenné váltak. Ekkor a civil szervezetek a társadalmi részvétel keretében már bekapcsolódhattak a folyamatba.

A.4. Konzultációk

A konzultációk eszközei és formái

Az NFT Hivatal, a minisztériumok és a regionális intézmények egyaránt szerveztek vitákat, melyek két témára – a Stratégiára és az OP-kre – összpontosítottak. A vitákban szociális partnerek, gazdasági, szakmai, regionális és nem-kormányzati szervezetek vettek részt. Közülük eredetileg a szociális partnereket (szakszervezetek és munkaadói érdekképviselők), a szakmai szervezeteket és érdekcsoportokat vonták be az ágazati és makró szintű egyeztetésbe. A regionális egyeztetésben központi szerepet játszottak a regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek, melyek a szokásos eljárásrend szerint a régió gazdasági, társadalmi és civil szervezeteinek bevonásával véleményezték a tervet. A potenciálisan érdekelt felek nagy száma miatt a több mint 3000 települési és megyei önkormányzatot az önkormányzati szövetségeken, társulásokon keresztül keresték meg a tervezők. Az Országgyűlés lobbystáján regisztrált, illetve a szakmai és ágazati szervezetek által javasolt, a civil és horizontális érdekeket képviselő, országos szinten működő szervezetek szintén véleményezték a Stratégiát. Az olyan országos fórumok mint az Országos Érdekegyeztető Tanács, az Országos Területfejlesztési Tanács, az Országos Környezetvédelmi Tanács és a regionális fejlesztési tanácsok több ízben tárgyalták az NFT-t.

Az NFT Stratégia egyeztetése szorosan összekapcsolódott az NFT-t és az EU pénzügyi alapjait bemutató széles körű általános tájékoztatási és figyelemfelkeltő tevékenységgel. Ennek érdekében az NFT Hivatal több szervezettel együttműködési megállapodást kötött. Ebben a felek vállalták, hogy együttműködnek az NFT kidolgozásában, a társadalmi részvételt célzó széleskörű tájékoztató és figyelemfelkeltő tevékenység koordinálásában, valamint hosszú távon a végrehajtás, értékelés és ellenőrzés folyamatában. Az NFT Hivatal és a minisztériumok nemcsak maguk szerveztek nyílt vitákat, hanem képviselőik gyakran részt vettek civilek által rendezett vitákon is. A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium és a Magyar Természetvédők Szövetsége közös projektet indított az NFT értékelésére; a projekt keretében a kormányzat, az önkormányzatok képviselői és számos, különböző érdekcsoportot képviselő társadalmi szervezet képviselői mondhatták el véleményüket az aktuális dokumentumokról. A szoros határidők miatt azonban lehetetlen volt mélyrehatóan elemezni a folyamatosan változó dokumentumot. Ennek ellenére készült egy értékelés „Zöld szemmel az NFT Stratégiáról” címmel 20 környezet- és természetvédő civil szervezet összefogásában.

Az NFT Hivatal a társadalmi vita folyamán a közvetlen megkeresés módszerét is alkalmazva több mint 600 partnert keresett meg, akik közül végül 350-en véleményezték az anyagokat. Az aktív partnerek elsősorban a civil és szakmai szervezetek és a költségvetési intézmények közül kerültek ki – ezen csoportok nagyjából azonos mértékben járultak hozzá a folyamathoz.

A fenti lehetőségek mellett bárki a folyamat bármely szakaszában véleményt nyilváníthatott az NFT Hivatal honlapján keresztül.

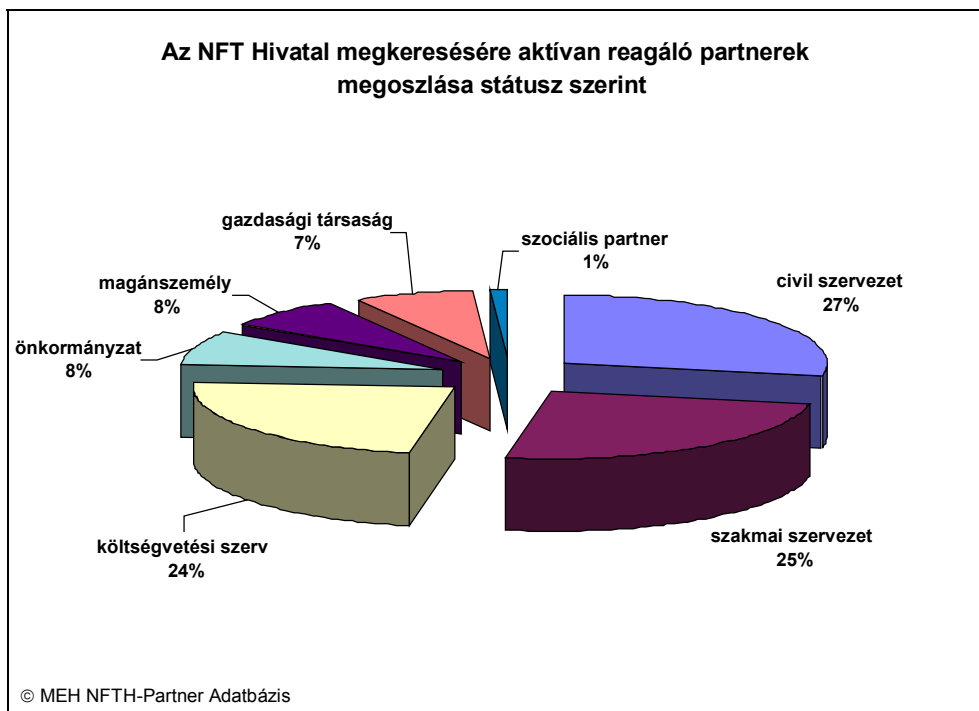
A folyamat következő szakasza a programkiegészítő dokumentumok első tervezetének 2003. nyári elkészítése volt. A civil szervezetek megkapták véleményezésre az anyagokat – három hetes határidővel. Az átdolgozást követően november végén ismét ideadták a dokumentumokat – hasonlóan szűk határidővel. Ennek ellenére szívesen vettük a lehetőséget, és véleményünket megküldtük az illetékes hatóságoknak.

Részvétel

A civil szervezetek igen aktívak voltak a találkozókban – úgy a régiókban mint a központi kormányzat által szervezett rendezvényeken. Ezt a résztvevők és a leadott vélemények száma is igazolja. Ezen kívül a civilek maguk is szerveztek fórumokat, amelyekre meghívták a kormányzat képviselőit is.

Az NFT vitája során a kormányzat több mint 900 partnerrel lépett kapcsolatba. Ezek között 50 ernyőszervezet található, amelyek tagcsoportjai révén az NFT Hivatal több ezer kisebb partnert vonhatott be a párbeszédbe. A Hivatal által közvetlenül megkeresett 600 partner közül 350

válaszolt érdemben. Ezek 75%-a volt civil vagy szakmai szervezet vagy költségvetési szervezet, akik között körülbelül egyenlő arányban oszlik meg a 3500 leadott vélemény.



Ütemezés

A 18 hónapon át tartó kormányzati elzárkózást követően két olyan intézményt találunk, amely rendszeresen és racionális határidőkkel közzétette minden, az NFT-vel kapcsolatos munkaanyagát: a Miniszterelnöki Hivatal és a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium.

Hogy a 18 havi késést behozza, a 2002 júniusában felállított NFT Hivatal számos nyílt vitát szervezett különböző témákban, de arra már nem volt elég az idő, hogy ez a kezdeményezés meg is hozza gyümölcsét. Leginkább a szoros határidők miatt érte vád az NFT Hivatalt; ezért azonban nem az okolható, hanem a megelőző időszak. A Hivatalt a 2246/2002 (VIII.15.) kormányhatározat által szabott határidők kötötték. A folyamatos egyeztetések során gyakran 5-6000 oldalas, EU szakzsargonban készült dokumentumokat kellett néhány napon belül véleményezni.

Az idő szűkösségéhez az egész tervezési folyamat során hozzájárult, hogy az Európai Unió több esetben átírta az NFT Stratégiát és az operatív programokat, a kormányzat által megállapított prioritások megváltoztatását kérte, illetve a régiók általi tervezést a regionális intézményrendszer gyengeségére hivatkozva leállította, központosította.

Eredmények

Az NFT dokumentumaiban alkalmanként (de nem gyakran) tükröződött a környezetvédő civilek véleménye. Ilyen pozitív példa volt a megújuló energiák és a környezeti nevelés támogatása. A fenntarthatatlan alapkoncepció azonban, melyet oly sok kritika ért a zöldek részéről, nem változott. Mitöbb, a végleges dokumentumokból kikerültek egyes progresszív kezdeményezések – így a természetközeli szennyvíztisztítás – az EU és a magyar fél közötti tárgyalások következményeként.

A.5. Civil erőforrások

Nem volt olyan, a nem-kormányzati szervezetek összességét felölelő és tömörítő szerveződés, ami követte volna a programozás folyamatát, azonban egy-egy konkrétabb szakterület esetében több társadalmi szervezet és lobbycsoport részt vett a programozási dokumentumok vitájában – proaktív módon is. Ezek a szervezetek intenzíven vettek részt a társadalmi egyeztetés folyamatában attól kezdve, hogy erre jogot nyertek. Igen gyakran elhangzott azonban részükről, hogy a civil szférában is szükség van komoly kapacitásfejlesztésre annak érdekében, hogy a folyamatokban megfelelő módon tudjanak részt venni.

Általában a társadalmi vita során a civil szervezetek a következő véleményt képviselték: a szolgáltató és esélyteremtő állam elképzelhetetlen anélkül, hogy ne adna helyet a helyi közösségek, civil szerveződések hasznos tevékenységének és véleménynyilvánításának. Az NFT által szorgalmazott társadalmi versenyképesség színvonalának emelését csak úgy lehet elérni, ha a partnerség kialakításával, a civil intézményrendszer és a helyi közösségek tudatosságának fejlesztésével, valamint a rendszeres párbeszéd elősegítésével tovább erősítik az egyéni és közösségi felelősségtudatot.

A civil szervezetek szerepe a nemzeti fejlesztési terv megvalósításában kulcsfontosságú lehet, hiszen ezek az intézmények közvetítenek a közigazgatás, a gazdasági szereplők és az állampolgárok között. Ennek keretében a jövőben szükség van a jelenleg is épülő civil infrastruktúra hálózatok további fejlesztésére, a szervezetek egymás közötti és a kormányzati szférával együttműködő info-kommunikációs kapcsolatrendszer kialakítására.

Bár országos szinten nem létezik még az összes nem-kormányzati szervezetet tömörítő együttműködés (ilyen irányú törekvések már megindultak), de a környezet- és természetvédő civil szervezetek közel 15 évre visszamenőleg rendelkeznek országos platformmal, mely évente egy alkalommal biztosít lehetőséget közös álláspont és állásfoglalás kialakítására konkrét kérdések kapcsán, valamint a zöldek küldötteinek megválasztására az egyes országos hatáskörű állami, vagy más szervek bizottságaiba. Ez a fajta együttműködés hibái ellenére is elég hatékonyan működik, a hazai zöldszervezetek élnek az ezáltal biztosított lehetőségekkel és évközben hasznosítani tudják az elért eredményeket. A hibák jelentős része az eltérő nézőpontok összeegyeztetéséhez szükséges idő hiányából ered, hiszen mindössze egy hétvége áll rendelkezésre az éves feladatok megbeszélésére. Évközben is van lehetőség a szervezetek közötti együttműködésre, ekkor azonban már nem az egész zöldmozgalom, hanem csak az együttműködő szervezetek nevében alakíthatnak ki közös álláspontot. A Nemzeti Fejlesztési Terv készítése során a szoros határidők és a dokumentumok gyors alakíthatósága nem tették lehetővé közös zöld álláspont kialakítását, azonban 20 regionális és országos civil szervezet hálózatot képezve folyamatosan egyeztetett, és közös véleményt készített. Az ország minden tájáról érkező zöld civil vélemények 208 oldalt tettek ki, s ezt egy 26 oldalas összefoglaló kíséretében küldtük meg az NFT Hivatalnak. Az első NFT társadalmi vitájának két évében mintegy 250 környezetvédő társadalmi szervezet vett részt különböző rendezvények révén és más módokon.

B. PARTNERSÉG A VÉGREHAJTÁSBAN (PROJEKTKIVÁLASZTÁS)

A projektkiválasztó bizottságokban eddig nem kaptak civil szervezetek, és egyes értesülések szerint ezen a kormány nem is szándékozik változtatni. Álláspontját azzal indokolja, hogy a civileknek is helyet adó monitoring bizottságok a projektkiválasztó bizottságokhoz hasonló súllyal bírnak. Ez az álláspont elfogadhatatlan a környezetvédő civilek számára, ugyanis a projektek értékelésénél közvetlenül érvényesíthetők a zöld szempontok, viszont egy elfogadott beruházás megvalósítása során például már nehezebb módosításokat kieszközölni. További indok a kormányzat részéről, hogy összeférhetetlenség következne be, amennyiben potenciális pályázókként is szereplő civilek bírálóként is megjelennének. Ez egyrészt a korábbi, jól működő gyakorlatot tekintve nonszensz, másrészt ezzel az indokkal más tagok (pl. önkormányzati, szakmai érdekeltségűek) is kizárhatók lennének.

C. PARTNERSÉG A MONITORINGBAN

Közösségi Támogatási Keret

Az NFT vitája során létrejött kormányzati – civil együttműködés folytatódik. Miután az NFT Stratégiát és az operatív programokat benyújtotta a Kormány Brüsszelnek, folyamatosan tájékoztatta a civil szervezeteket az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalásairól. 2003. szeptember 19-én megalakult az EU Strukturális Alapjainak felhasználását felügyelő KTK Előzetes Monitoring Bizottság a Miniszterelnöki Hivatal szervezésében. A 30 fős bizottságban kormányzati és az intézményi-szakmai (regionális, tudományos, gazdasági) szféra képviselője nagyjából egyenlő arányú, míg a civil szervezetek (kisebbségi, fogyatékos, esélyegyenlőségi, környezetvédelmi) egy-egy tagot delegálhattak. A kormányzat oldaláról az OP Irányító Hatóságok képviselői, az illetékes minisztériumok, az esélyegyenlőségért felelős tárca nélküli miniszter hivatala, valamint a KTK Irányító Hatóság képviselői vesznek részt a bizottság munkájában. Az öt operatív program felügyeletére egy-egy monitoring bizottság jött létre.

Az EU-s jogszabályok szerint a KTK Monitoring Bizottságnak legalább hathavonta kell üléseznie, a régi tagok gyakorlata azonban négy-öt havi rendszerességet mutat. A döntéshozatal alapja a konszenzus, amennyiben azonban ez nem lehetséges, minősített többségi szavazás dönt.

A KTK Monitoring Bizottság feladata a KTK céljai megvalósulása érdekében hozott intézkedések értékelése, a projektekről készült összefoglaló éves és záró jelentések megvitatása és elfogadása és a KTK kommunikációs stratégiájának jóváhagyása. A bizottságnak jogában áll javaslatot tenni a támogatások allokációjának megváltoztatására.

Kohéziós Alap

A Kohéziós Alap Monitoring Bizottság a jelenlegi ISPA monitoring bizottságból jön létre. Az ISPA monitoring bizottságnak nincsenek civil tagjai, és a kormányzat tervei szerint a Kohéziós Alap Monitoring Bizottságra ugyanezt az elvet alkalmazza. A kormányzat ezt a Strukturális és Kohéziós Alapok működési mechanizmusa közötti különbséggel indokolja, ami azonban – a külföldi gyakorlatot tekintve is – elfogadhatatlan számunkra. Lengyelországban ugyanis a Kohéziós Alap operatív bizottságba („Steering Committee”) például kapott meghívást civil delegált. A hazai kormányzat egyelőre ágazati fórumok rendszeres összehívását tervezi a társadalmi partnerek számára, hogy ott adjon tájékoztatást a Kohéziós Alap projektek előrehaladásáról. Félő azonban, hogy ezek a fórumok nem fognak ugyanolyan mélységű betekintést biztosítani az alap kezelésébe, mint a monitoring bizottsági tagság.

Az országjelentések összegzése

A partnerség alapjai valamennyi vizsgált országban adottak, azonban azokat tovább kell fejleszteni ahhoz, hogy ez az együttműködésen alapuló megközelítés valóban gyümölcsöző lehessen a programozás és döntéshozatal számára. A következő programozási időszak küszöbén állunk, a 2007-13-as tervek kidolgozása legkésőbb 2005-ben mindenhol elkezdődik.

	Magyaro.	Cseho.	Lengyelo.	Letto.	Szlovákia
A. Partnerség a programozásban					
1. Létezik-e hazai szabályozás a regionális politikában való társadalmi részvételre	Igen	Nem	Igen	Részben	Részben
2. Megfelelő (naprakész, aktuális, elegendő) volt-e a kormányzati tájékoztatás a programozási folyamatról?	Igen/Nem	Részben	Részben	Részben	Nem
3. Bevonták-e a civileket a tervező munkacsoportokba?	Nem	Részben	Részben	Részben	Részben
4.a) Volt-e konzultáció a programozási dokumentumok tervezetéről?	Igen	Részben	Igen	Igen	Részben
4.b) Rendezett-e az illetékes kormányzati szerv közmeghallgatást a folyamat végén?	Nem	Igen	Nem	Igen	Nem
4.c) Jó volt-e a konzultációk civilek általi látogatottsága?	Igen	Nem	Részben	Nem	Nem
4.d) Elegendő idő állt-e a civilek rendelkezésére a véleményezésre?	Nem	Nem	Igen	Igen	Nem
5. Van-e olyan országos civil fórum, amely résztvevett a programozásban és a végrehajtásban?	Igen	Nem	Nem	Nem	Igen
B. Partnerség a végrehajtásban					
Vannak-e / Lesznek-e civil delegáltak a projekt kiválasztó bizottságokban (operatív bizottságokban)?	Nem	Nem lehet tudni	Igen	Nem lehet tudni	Több PkD szerint igen, de nincs rá garancia
C. Partnerség a monitoringban					
Felálltak-e a már a monitoring bizottságok? (2003 októberéig)	Igen	Nem	Igen	Nem	Részben, de nem működnek (a SA Előkészítő Bizottságot kivéve)
Vannak-e / Lesznek-e civil delegáltak a SA monitoring bizottságokban?	Igen	Igen	Az egyik bizottságban igen	Igen	Igen
Vannak-e / Lesznek-e civil delegáltak a Kohéziós Alap Monitoring Bizottságban?	Nem	Nem lehet tudni	Nem lehet tudni, de operatív bizottságban igen	Nem lehet tudni	Nem

A. PARTNERSÉG A PROGRAMOZÁSBAN

A.1. Szabályozás

Mind az öt országban van nemzeti szabályozás, amely a társadalmi részvétel alapját képezi. Sajnálatos módon azonban több esetben az adott hatóságon múltott, hogyan értelmezi ezeket a jogszabályokat, vagy a szabályozás érvényesíthetősége volt alacsony, ezért ezek nem biztosítják kellőképpen az érdemi társadalmi részvételt.

Az ENSZ Környezetvédelmi Programja (UNEP) definíciója szerint a civil szervezet (NGO) „nonprofit csoport vagy egyesület, amely az intézményesült politikai struktúrán kívül jön létre bizonyos társadalmi célok (például környezetvédelem) mentén vagy azért, hogy meghatározott társadalmi csoportokat (így bennszülötteket) képviseljen. A civil szervezetek tevékenysége a kutatástól a tájékoztatáson, képzésen, helyi szervezésen és közösségi szolgáltatásokon keresztül a jogi tanácsadási, törvényhozási érdekérvényesítésig és polgári engedetlenségig terjed. A civil szervezetek mérete az egy közösségen belüli kis csoport és a nagy, tagsági alapon működő, országos és nemzetközi hatókörű szervezetek között mozog.”⁵ Tapasztalataink szerint azonban a kormányhivatalnokok hajlamosak összetéveszteni a civil szervezeteket a gazdasági kamarákkal, tudományos intézetekkel és önkormányzatokkal. Más esetekben az sem világos a kormányzat számára, hogy a „partnerség” kikre terjed ki és hogyan kell értelmezni ezt a fogalmat.

A tervezés, a társadalmi részvétel és a tartalmi követelmények (pl. a környezetvédelmi és fenntarthatósági szempontok integrálása) esetleges volt, nem volt előre lefektetett, kötelező iránymutatás. Ennek köszönhető, hogy az egyes országok – de még egy-egy ország különböző kormányzati szervei – gyakorlatában is nagy eltérések mutatkoztak. Egyes országokban készült formális stratégiai környezeti vizsgálat, azok azonban nem hatottak ki a dokumentumok minőségére (ezeket még mélyrehatóbban meg kell vitatni).

A.2. Tájékoztatás a programozási folyamatról

Általánosságban megállapítható, hogy a programozás előrehaladtában eltérés mutatkozik az egyes országok között (a tekintetben, milyen a dokumentumok elkészültségi foka, vagy hogy a monitoring bizottságok mikor álltak fel). Szlovákiában a programozás szabályai, a stratégia és az ütemezés nem voltak világosak a tervezési folyamat során.

A programozási folyamatról szóló tájékoztatás a legjobb esetben is csak részben volt kielégítő a vizsgált országokban. Az illetékes intézmények honlapokat hoztak létre az információk közzététele céljából. Ezek azonban gyakran csak elavult vagy részinformációk voltak, és a honlapokon kívül nem volt más csatorna a megfelelő, országos szintű tájékoztatásra. Ilyen körülmények között a hatóságoknak a civilek vagy a közvélemény bevonása irányában tett erőfeszítései többnyire nem vezettek eredményre, ami viszont a későbbi tervezési szakaszokra és munkára nézve helyrehozhatatlan károkat okozott.

A.3. Partnerség a programozás folyamatában

Egyes országokban a civil szervezetek a kezdetektől részt vehettek a programozásban a tervező munkacsoportok tagjaként, igaz, többnyire csak saját kezdeményezésre és csak részben. Magyarországon ennek lehetőségétől megfosztották a civileket, s ez alól kivételt mindössze a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium képezett. Szlovákiában a civil részvétel jobbra csak elméletben létezett. A bizottságok gyakran rosszul működtek, vagyis a civilek bevonása üres szó

⁵ http://biodiversity-chm.eea.eu.int/CHMIndexTerms/Glossary/N/non-governmental_organization_ngo

maradt. Csehországban – legalább is egyes operatív programok tekintetében – jelentős energiát fektetett a kormányzat a civileknek a tervezésbe való bevonásába. Az azonban, hogy a dokumentumokban az észrevételek mennyire tükröződtek, inkább függött egyes személyektől és az ő elkötelezettségüktől, mint az érintettek rendszeres, tervszerű bevonásától és az információáramlás ösztönzésétől.

A.4. Konzultációk

Az egyes országokban a konzultáció számos módjával találkoztunk. Többször előfordult, hogy a civil szervezeteknek kellett kezdeményezniük az NFT-t tárgyaló nyilvános kerekasztalok vagy konferenciák megrendezését, hogy ily módon hozzászólhassanak a tervezéshez. Így történt Magyarországon és Csehországban. Az idő rövideje miatt azonban sokszor nem volt lehetőség valódi vitára vagy konszenzus kialakítására. A civil vélemények azonban ezen erőfeszítések ellenére sem épültek be a dokumentumokba az esetek nagy többségében, így a folyamat gyakorlati haszna a civilek számára elenyésző volt. Ahol mégis volt lehetőség a dokumentumok véleményezésére, ott a visszajelzés hiányzott, vagy éppen nem tükröződtek a civil észrevételek a végső anyagban. A konzultációkat gyakran túl későn rendezték, amikor már lehetett számítani a dokumentumok jelentős átalakítására. Megjegyzendő, hogy Szlovákiában és Lengyelországban a konzultációkat követően az anyagokat jelentős mértékben átirták, de az újakról már nem nyitottak társadalmi vitát. Ezért a dokumentumok sokszor nem az érdekelt felek és régió szükségleteit és fejlesztési irányelveit tükrözik, hanem kevés számú kormányzati tervező hivatalnok (az Európai Bizottságtól az országos szintig) és más lobbycsoportok érdekeit.

Egyes országokban a végleges dokumentumokról közmeghallgatást tartottak. Ezek a rendezvények azonban nem bizonyultak különösebben sikeresnek, egyrészt az alacsony részvételi arány és a találkozókat informatív jellege miatt.

A dokumentumok véleményezésére szervezett találkozókban változó volt a civil részvétel aránya. Az információ elavultsága miatt Csehországban kevésbé foglalkozott ezzel a civil társadalom, míg Magyarországon igen aktív szerepet vállalt a folyamatban.

Ami a programkiegészítő dokumentumok készítését illeti, ez Csehországban és Szlovákiában teljesen titkosan zajlott. Magyarországon ezzel szemben – noha szűk határidőkkel is – a civil szervezetek megkapták a PkD-k tervezetét véleményezésre.

A folyamatot mindenhol időhiány jellemezte. Lettország kivételével mindenhol panaszkodtak a civil szervezetek, hogy a civil hozzászólásra hagyott idő kevés volt, és hogy ez kedvezőtlenül hatott a folyamatra és a végleges dokumentumok minőségére. Az illetékes intézmények maguk is szoros határidőkkel dolgoztak, így sok esetben nemigen volt esély az érintettekkel (pl. civilekkel) való vitára. Ennek oka részint a folyamat kezdetén az intézményeknél uralkodó – minőségi és mennyiségi – emberi erőforráshiányban és a dokumentumokra vonatkozó szabványok hiányában keresendő. Magyarországról és Csehországról elmondható, hogy a folyamat legjelentősebb eredményének a civilek partnerként való elismerése számít.

A.5. Civil erőforrások

Az országtanulmányok rámutattak, hogy a civilek, önkormányzatok és más érintettek ismeretei hiányosak az EU politikái, rendszere és fejlesztési folyamatai terén. Ez aláhúzza az ilyen irányú képzés szükségességét.

Magyarország – és részben Szlovákia – kivételével sehol sincs országos civil fórum (de még ágazati sem), amely részt vehetne a társadalmi vita folyamatában. Más esetekben azonban a civil szervezetek vagy legalábbis néhányan közülük igen aktívak voltak, mielőtt lehetőségük adódott a részvételre. Olykor viszont az, hogy nem látták a részvétel eredményét (nem volt visszajelzés) vagy – Szlovákia esetében – nem érzékelték elmozdulást az 1999-es előcsatlakozási programozás gyakorlatához képest, elvette a civilek kedvét a további részvételtől. Lettországban más volt a helyzet: ott kezdetben meglehetősen passzívak voltak a civilek, később viszont aktivizálták

magukat, és ez meglátszott a leadott vélemények minőségén is. Egy országos civil platform szükségessége szinte minden országban felmerült, de a civil társadalom a jelek szerint még nem fogadókész (nem érett meg) erre.

B. PARTNERSÉG A VÉGREHAJTÁSBAN

Az első Nemzeti Fejlesztési Tervekről elmondható, hogy egyes országokban 2003 végén még nem állt rendelkezésre átfogó információ a végrehajtás rendszeréről. Az intézményi és személyi kapacitások még minden országban messze elmaradtak a szükséges szinttől.

A projektkiválasztó és operatív (steering) bizottságok esetében nincs egységes gyakorlat a társadalmi részvételre.

C. PARTNERSÉG A MONITORINGBAN

2003 végéig Csehország és Lettország kivételével mindenhol felálltak a Strukturális Alap monitoring bizottságok, és azok – vagy legalább némelyek – minden országban bevonják a civileket valamilyen módon. A Kohéziós Alap Monitoring Bizottságokban nem alkalmazzák a partnerség elvét.

Ajánlások

a Strukturális Alapok működésében való civil részvételre

Az Európai Unió elvben a társadalmi és más érdekelt partnerekkel (beleértve a környezetvédő és esélyegyenlőségi szervezeteket) regionális és nemzeti szinten megvalósítandó széles körű és hatékony partnerség mellett kardoskodik a Strukturális Alapok vonatkozásában. A partnerségnek ki kell terjednie a Strukturális Alapok előkészületeire, finanszírozására, monitoringjára és értékelésére. Mivel azonban az Európai Unió nem dolgozott ki kötelező érvényű szabályozást erre, a gyakorlat tagországonként változik (eltérő döntéshozatali, jogalkotási kultúra, formalitás iránti igény, íratlan szabályrendszer stb.).

Mint olyan csatlakozó országbeli civil szervezetek, amelyek sok emberi és anyagi erőforrást fektettek a programozásban való társadalmi részvétel megerősítésére, javasoljuk, hogy az Európai Unió hozzon egyértelmű, kötelező és jogilag érvényesíthető szabályokat a tagországok hatóságai számára az partnerség elvének az EU regionális politikájában való, alábbiak szerinti alkalmazására.

Szabályozás, intézményrendszer

A partnerség elvének szigorú érvényesítése érdekében a nemzeti hatóságok:

- végezzenek stratégiai környezeti vizsgálatot minden programozási dokumentumra. (Az SKV folyamatának egyértelmű és kötelező érvényű menetét külön jogszabályban kell meghatározni.) Ez javítaná a dokumentumok minőségét környezeti és fenntarthatósági szempontból is.
- alkossanak világos, kötelező és érvényesíthető szabályozást a közpénzek felhasználásának programozására, úgy, hogy az egyes folyamatok esetében ne merülhessenek fel vitás kérdések a partnerség alkalmazását (pl. információs jog, aktív tájékoztatás, konzultációk, véleményezési folyamat, tervezés stb.) tekintve. A szabályozás definiálja pontosan a programozásban és végrehajtásban érintett partnerek viszonyát, hogy megakadályozzuk a partnerségi elv lényegének megkerülését és biztosítsuk a partnerség hatékonyságát.

Továbbá határozza meg a szabályozás a partnereket is, a különböző szervezeti kategóriák (civil szervezet / NGO, üzleti szféra, önkormányzat, állam, tudomány stb.) összekeverését elkerülendő. A környezetvédő civil szervezeteket egyenrangú partnernek kell tekinteni a folyamatban.

- alkossanak egyértelmű jogszabályt a környezeti információhoz való hozzáférésről;
- biztosítsák, hogy a partnerségi elvű folyamatok szabályozása nyilvánosságra kerüljön, és azt minden érintett fél megértse a folyamat kezdetét megelőzően, és hogy a folyamatok időrendhez legyenek kötve, amely megakadályozza az időhiány kialakulását.
- Erősítsék meg a regionális intézményeket minden országban, hogy azok képesek és jogosultak legyenek a regionális szintű tervezés és végrehajtás lebonyolítására. Az EU végezzen kapacitásfejlesztést, hogy ne csak országokkal, hanem a régiókkal is képes legyen együtt dolgozni. Ezek teljesülése elengedhetetlen ahhoz, hogy a programozási dokumentumok a régiók valós szükségleteit tükrözzék a kormányhivatalnokok és lobbycsoportok érdekei helyett.

Partnerség a programozásban

- A 2004 elején lezárult programozási folyamatot behatóan értékelni kell a partnerség szempontjából. Továbbá fel kell mérni, hogyan lehet alkalmazni az ezen folyamatból származó tapasztalatokat és tanulságokat a következő programozásban. A civil szervezeteket be kell vonni ezen munkákba.
- A nemzeti hatóságok hívják meg a civil szervezeteket (beleértve a környezetvédőket) a következő programozást előkészítő munkacsoportokba a kezdetektől fogva.
- A nemzeti hatóságok alkossanak világos és közismert eljárásrendet a következő programozási időszakra (az időrend és a társadalmi részvétel tekintetében).
- Hogy a civil szervezetek fenntarthatósággal kapcsolatos nézeteit megfelelően figyelembe vegyék a dokumentumok áttervezésénél, az országok alakítsák ki fenntartható fejlődés stratégiájukat, és képezze az a későbbi tervezési munkák alapját.

Ki kell terjednie a programozásban alkalmazott partnerségnek a következő területekre:

Naprakész és teljes információhoz való hozzáférés

- A tervezési folyamat során leadott valamennyi anyag (így a dokumentumok és tervezeteik, a munkacsoport-ülések jegyzőkönyvei, a testületek döntései) legyen nyilvános ésszerű határidőn belül.
- A tervező kérésre adja ki a birtokában lévő információt.

Aktív tájékoztatás

- A hatóságok naprakész információkat hozzanak nyilvánosságra a folyamatokkal (eljárások, időrend, illetékes testületek, véleményezési lehetőségek) kapcsolatosan.
- A hatóságok létesítsenek weboldalt és tájékoztatási központot. A központnak legyenek regionális irodái is. Az információt felhasználóbarát módon kell megadni, nem szabad, hogy több honlapon elszórva legyen csak megtalálható.
- A tervezés legfontosabb szakaszaiban a tervezők készítsenek és tegyenek közzé olyan információs anyagot, amely terjedelmében, tartalmában és formájában megfelel a társadalmi vita céljának. Az információt több módon kell továbbítani, beleértve az internetet, a regionális sajtót és az érdekelteknek eljuttatott leveleket. A nemzeti hatóságok tájékoztassák a közvéleményt a programozási folyamattal kapcsolatos minden jelentősebb változásról és fejleményről.
- Az Európai Unióval való tárgyalás is legyen nyitott a közvélemény előtt.

Konzultáció a partnerekkel

- A főbb szakaszokban a tervezők kezdeményezzenek párbeszédet a partnerekkel. Ezeket a főbb szakaszokat előre meg kell határozni, de tartalmazniuk kell a koncepcionális szakaszt, az értékelést, a stratégiát, az operatív programokat, a programkiegészítőket, az ex-ante értékelést (és/vagy SKV-t) és a pályázati kiírások elkészítésének szakaszát. A

programozási dokumentumokat minden jelentősebb változtatás után újra vitára kell bocsátani, és az összes beérkezett véleményt nyilvánosságra kell hozni.

- A tervezők tartsanak online konzultációt és közmeghallgatásokat a főbb szakaszokban.
- A hatóságok ésszerű határidőket adjanak a véleményezésre.
- A hatóságok átlátható módon döntsenek a vélemények elfogadásáról vagy elutasításáról. Akik véleményezték az adott anyagot, azokat az illetékes hatóság értesítse arról, mely véleményüket fogadták el, melyet nem és miért.
- A hatóságok rendezzenek külön konzultációkat az EU-val való egyeztetés idején.

Közvetlen részvétel a tervezésben

- A hatóságok hívják meg a civil szervezeteket a programozási dokumentumokat tervező munkacsoportokba.
- Külön figyelmet kell fordítani a programkiegészítő dokumentumokra: a társadalmi partnerek is vehessenek részt ezek kidolgozásában, a tervezeteket hozzák nyilvánosságra, és a monitoring bizottságok minden tagja részesüljön képzésben a programkiegészítők elfogadását megelőzően.

A partnerség mint a projektfejlesztés és projektkiválasztás alapelve

- A Strukturális Alapok programozási folyamatában több érdekeltre ki kell terjednie a partnerség elvének, így a civil szervezetekre is. Ezeket a partnereket be kell vonni a projektkiválasztás értékelési kritériumainak kidolgozásába.
- A nemzeti hatóságok hívják meg a környezetvédő civil szervezeteket az operatív programok projektmenedzsment és projektkiválasztó bizottságaiba és a pályázati kiírásokat elkészítő munkacsoportokba.

Társadalmi szervezetek részvétele a Strukturális Alapok monitorozásában és értékelésében

Az átlátható és demokratikus finanszírozás és az EU-s alapok fenntarthatósági elvű felhasználása az alábbi követelmények teljesülése esetén biztosítható.

- A nemzeti hatóságok vonják be a környezetvédő civil szervezeteket a Községi Támogatási Keret, az operatív programok és a Kohéziós Alap monitoring bizottságaiba, és képezzék ki őket a bizottsági munka kezdete előtt.
- A monitoring bizottságok rendelkezzenek egyértelmű alapszabállyal (ügyrenddel, működési szabályzattal), amely világosan meghatározza a tagjai jogait és kötelességeit és az ülések és a működés szabályrendszerét. Ezek a dokumentumok legyenek nyilvánosak.
- A monitoring bizottság minden tagja férhessen hozzá a Strukturális Alapokkal kapcsolatos dokumentumokhoz (és azok tervezeteihez is).
- A monitoring bizottsági ülések jegyzőkönyve legyen nyilvános.
- Létesüljön külön bizottság vagy monitoring albizottságok a programok és tervek fenntartható fejlődésre gyakorolt hatásának vizsgálatára és monitorozására.
- A civil szervezeteket, különös tekintettel a környezetvédelmiekre, vonják be az ex-ante és ex-post értékelést és a stratégiai környezeti vizsgálatot végző munkacsoportokba.
- A kormányzat biztosítson forrást a technikai segítségnyújtási keretből a munkacsoportok és monitoring bizottságok civil tagjai – legalább úti- és szállás- – költségeinek fedezésére.

Civil kapacitások fejlesztése a regionális politika monitorozásában való részvételért

A hazai fejlesztési források és a Strukturális Alapok szakmai segítségnyújtási keretének felhasználását illetően a nemzeti hatóságok

- támogassák a Strukturális Alapokkal foglalkozó, független, civil tájékoztatási központok létrehozását;
- támogassák az országos és regionális civil hálózatok létrehozását a regionális politika monitorozására;
- fejlesszék a partnereik kapacitásait Strukturális Alap projektek kidolgozása terén képzések, tanácsadás és pénzügyi segítség által;
- Hozzanak létre pénzügyi és adminisztratív eszközöket, amelyek lehetővé teszi a civil szervezetek (mint anyagilag igen gyenge kedvezményezettek) számára, hogy EU által finanszírozott projekteket vigyenek véghez.

A tanulmányokat készítették:

Hargitai Katalin, Dönsz Teodóra, Farkas István
Magyar Természetvédők Szövetsége
1450 Budapest, Pf. 123.
URL: <http://www.mtvsh.hu>

Petr Pelcl
Centre for Community Organising
Americka 29
301 38 Pilsen, Csehország
URL: <http://www.cpkp.cz>

Janis Brizga
Green Liberty
Meza str. 4
1048 Riga, Lettország
URL: <http://www.zb-zeme.lv>

Paul Kosterink
Milieukontakt Oost-Europa
P.O. Box 18185
1001 ZB Amsterdam, Hollandia
URL: <http://www.milieukontakt.nl>

Piotr Handerek
European Center of Sustainable Development
Ul. Kollataja 21
50-006 Wroclaw, Lengyelország
URL: <http://www.cezr.org.pl>

Juraj Zamkovsky
Center for Environmental Public Advocacy
Ponicka Huta 65
976 33 Poniky, Szlovákia
URL: <http://www.cepa.sk/ekon/>

A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS ÉRVÉNYESÍTÉSE

A környezetvédő civil szervezetek közös állásfoglalása a 2006 utáni EU regionális politikáról

Bevezetés

1. A környezetvédő civil szervezetek együttműködése – a BirdLife International, a KKE Bankfigyelő Hálózat, a CEEWEB, a Föld Barátai Európa, a Milieukontakt és a WWF - a 25 tagú Európai Unió-beli partnereiket képviselve, sokéves tapasztalattal rendelkezik kampány, szakértői és monitorozási területen és az SA, KA és az előcsatlakozási alapok projektjeinek megvalósításában.
2. Célunk, hogy a Fenntartható Fejlődés Stratégia céljait az EU-s regionális politika 2007-2013-as időtartamra szóló reformjának középpontjába helyezzük, és a későbbi periódusokra is kiterjesszük. Ennek érdekében:
 - a fenntartható fejlődés **jövőképét** mutatjuk fel az EU régiók számára;
 - megfontoljuk a fenntartható regionális politika már **meglévő kereteit**;
 - **négy lépést javasunk a fenntartható fejlődés megvalósításához.**
3. Ez a 4 lépés a következő: a környezetvédelem és fenntarthatóság integrálása az EU regionális politika minden ágazatába, a természeti erőforrások kezelésének értékévé tétele, a civil társadalommal való partnerség ösztönzése és a fenntartható fejlődés céljai irányában tett előrehaladás értékelése.

A civil szervezetek jövőképe a fenntartható fejlődésről az EU régiókban

4. Társadalmunk termelési és fogyasztási normái jelenleg nem fenntarthatóak. Ennek bizonyítására csak körül kell néznünk, hiszen szembesülnünk kell például a klímaváltozás hatásaival, a biológiai sokféleség csökkenésével, a gazdagabb országok felé irányuló növekvő globális vándorlással csakúgy, mint az egészségügyi és szociális jólét terén az EU országok között és az országokon belül tapasztalható egyre növekvő szakadékkal.
5. A regionális politika nem alkalmazkodott a változás igényéhez. A komplexitás, a térbeli eloszlás és a dolgok időléptéke a fejlődés fogalmának alapvető átértelmezését követi. A környezetvédő civil szervezetek hiszik, hogy a fejlődés célja az emberek életének minőségi javulása olyan gazdasági, szociális és környezetvédelmi fejlődés révén, amely a Föld ökológiai eltartóképességén belül történik. Álláspontunk szerint, **az EU-s Fenntartható Fejlődés Stratégia fő célkitűzéseinek át kell hatniuk és formálniuk kell az EU regionális politikájának céljait.**
6. A fejlődés célja nem lehet csak a gazdasági növekedés önmagában. Ha Európa országaiban a források felhasználása a jelenlegi ütemben, korlátozás nélkül tovább folytatódik, kimerítjük természetes erőforrásainkat, és a jövő generációk megélhetését veszélyeztetjük. **Ez azt jelenti, hogy fenntartható forráshasználat – amelynek korlátait mindenkor az adott erőforrás ökológiai eltartóképessége határozza meg – előfeltétele a hosszú távú fejlődésnek.**
7. Az ember alapvető igényei közé tartozik a foglalkoztatás, az oktatás és képzés, az egészség, a hozzáférhető egészséges természeti környezet, a pozitív regionális öntudat és a számonkérhető és részvételi elven működő kormányzat, valamint számos további tényező. Az EU regionális politikájának és eszközeinek, a Strukturális és Kohéziós Alapoknak segíteniük kellene a régiókat, hogy megfelelő esélyt kaphassanak igényeik kielégítéséhez, miközben csökkentik illetve megszüntetik a nem fenntartható termelési mintákat és megfelelő

intézkedéseket tesznek a környezet védelmében. A civil szervezetek nem fogadják el a bruttó hazai terméket (GDP-t) az uniós gazdasági és szociális kohézió egyetlen fokmérőjeként.

8. A Strukturális és Kohéziós Alapok új szabályozásának biztosítania kell, hogy a jövőbeli projektek segítsék a Fenntartható Fejlődés Stratégia céljainak elérését. Felszólítjuk a Bizottságot, hogy dolgozza ki és részesítse előnyben azokat a területeket, amelyeket a Gazdasági és Szociális Kohézióról szóló 3. Jelentésben⁶ felvázolt, és amelyek támogatják:
- az EU környezetvédelmi jogszabályainak megvalósítását;
 - a Kiotói Jegyzőkönyv klímaváltozással kapcsolatos céljainak elérését (energiahatékonyság és megújuló energia támogatása által);
 - olyan modellek kifejlesztését, melyekkel véget lehet vetni annak, hogy a gazdasági növekedést és a környezetvédelmi célokat kijátsszák egymással szemben;
 - a környezeti szempontból fenntartható közlekedési módokat;
 - a Víz Keretirányelv megvalósulását;
 - a Natura 2000 hálózat kezelését⁷.
9. Alulírott környezetvédelmi civil szervezetek úgy véljük, hogy az Uniónak hangsúlyos szerepet kell vállalnia a 2007-2013 közötti SA és KA szabályozás és útmutatók egyeztetésében, hogy biztosítsa a regionális igények érvényesülését a fenntartható fejlődés keretében és az EU környezetvédelmi jogszabályainak betartását. Ezen túlmenően, a Bizottság felelős azért, hogy a jövőbeli tervezés a következő prioritásokon alapuljon: integráció (15-17. pontok); a fenntartható fejlődés érvényesítése (18-22. pontok); partnerség (23-25. pontok) és értékelés (26-31 pontok).

A fenntartható regionális politika uniós keretei

10. A fenntartható fejlődést mindannyian fontosnak tekintjük. Valójában ez égető szükség, amely intézményes és pénzügyi elkötelezettséget kíván. Mindannyiunknak a fenntartható fejlődés alapelvei szerint kell cselekednünk és vásárolnunk. Ezt a tényt a **Göteborgi Minisztertanács (2001)** által kiadott **Európai Egyezmény 2. cikkelye**, és a rákövetkező **Európai Fenntartható Fejlődés Stratégia** is elismerte és hangsúlyozta.
11. A 2007-2013-as időszakra szóló **Pénzügyi Előrejelzés**⁸ és a **Gazdasági és Szociális Kohézióról** szóló Harmadik Jelentés körvonalazza az uniós regionális politika lehetséges jövőjét. Ez a jövőkép igen törekeny és hibáktól sem mentes, hiszen két egymással versengő és egymásnak gyakran ellentmondó stratégiát próbál követni: egyrészt a növekedés ösztönzését, amelyet a Lisszaboni Tanács tűzött ki célul 2000-ben⁹, másrészt a Fenntartható Fejlődés Stratégiájának környezetvédelmi dimenzióját. Bár a Kohéziós Jelentés értéként ismeri el a fenntartható fejlődést, a versenyképesség és a gazdasági fenntarthatóság egyértelműen elnyomja a környezetvédelmi szempontokat.
12. A Fenntartható Fejlődés Stratégiát a Lisszaboni Stratégiába a 2001-es Göteborgi Tanács után vezették be, és ez a környezetvédelmi dimenzió egyszerűen hozzáadódott a Bizottság regionális politika javaslataihoz. A Fenntartható Fejlődés Stratégia olyan stratégiai célokat fogalmaz meg, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a környezet pusztulása és a forrásfelhasználás leválasztható legyen a gazdasági és szociális fejlődésről. A Göteborgi

⁶ Új partnerség a kohézió, összetartás, verseny és együttműködés érdekében, COM(2004) 0107.

⁷ Védett területek hálózata a veszélyeztetett élőhelyek és fajok védelmére, amely az EU területének több, mint 15%-át fedi le és az EU Madárvédelmi és Élőhelyvédelmi Irányelve szerint lett kialakítva.

⁸ Közös jövőnk építése: a kibővült Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007-2013, COM(2004) 101 véglegesített. (Financial Perspective)

⁹ A Lisszaboni Stratégia a gazdasági, szociális és környezetvédelmi megújulásért, http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html

Tanács egyik ilyen célkitűzése „az élőhelyek és természetes rendszerek védelme és helyreállítása és a biodiverzitás csökkenésének 2010-ig történő megállítása.”¹⁰

13. A fenntartható fejlődés kulcsa az integráció. **Az Európai Egyezmény 6. cikkelye, a Cardiffi Folyamat és a 6. Környezetvédelmi Akcióprogram**¹¹ (6.KAP) a környezeti politika más szakpolitikákba való integrációjának szükségességét emeli ki. A 6.KAP szorgalmazza a reformokat és az olyan támogatások fokozatos megszüntetését, melyek negatív hatással vannak a környezetre és összeférhetetlenek a fenntartható fejlődéssel. **Ily módon, az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiája célkitűzéseinek át kell hatniuk a jelenlegi és a jövőbeli uniós regionális politikát, nem pedig kiegészítő jellegűeknek kell lenniük.**

Négy lépés a fenntartható fejlődés megteremtéséhez

14. Hisszük, hogy négy alapvető lépésnek kell bekövetkeznie az uniós regionális politikában, hogy az a Fenntartható Fejlődés Stratégia céljainak elérésében vezető szerepet játszhasson. Az első két lépés (integráció és a fenntartható fejlődés értékévé tétele) programszerű változásokat foglal magában. A harmadik és negyedik lépés (partnerségi alapelv és értékelés) olyan mechanizmusokra koncentrál, amelyek a programozás terén javasolt változások megvalósításához szükségesek.

Első lépés: INTEGRÁCIÓ

15. **A Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap eleget kell, hogy tegyenek az uniós környezetvédelmi jogszabályoknak, és teljesíteniük kell a Fenntartható Fejlődés Stratégia célkitűzéseit.** Ennek különösen az Alapok nagy léptéke és hosszútávú hatásai miatt meghatározó a jelentősége. A regionális programok tervezésére, programozására és monitorozására¹² és a SA és KA projektek megvalósítására vonatkozó eljárásrendben meg kell jelennie a jogi érvényesítés lehetőségének. A környezetvédő civil szervezetek elvárják az Európai Bizottságtól, hogy az álljon ki a fenntartható fejlődés alapelve mellett az elkövetkező, tagállamokkal való egyeztetés során és az első projektek fogadásától kezdve a 2007-2013 időszakban.
16. **A Bizottságnak elő kell segítenie a környezeti szempontok integrációját oly módon, hogy útmutatást ad ki a Strukturális Alap tervek és programok stratégiai környezeti vizsgálatához (SEA, magyarul SKV).** Az SKV Irányelv 2001/42/EC 2004. július 21-én lép a terv szerint életbe a tagállamokban. Az Irányelv a tagállamokon belül bizonyos tervekre és programokra vonatkozik 2006 után, beleértve az uniós SA által társfinanszírozottakat. Módszeresen és megfelelően alkalmazva, az SKV hathatós eszköz lehet a környezetileg káros projektekből eredő kockázat minimalizálására. A szakmai segítségnyújtást (Technical Assistance) a jelenlegi programidőszaktól kezdődően elérhetővé kell tenni olyan intézkedésekre is, amelyek támogatják a következő időszak terveire és programjaira szóló SKV-ra való felkészülést és képzést a nyilvánosság és a magánszektor számára.
17. **A jelenleg futó Programokból és Közösségi Kezdeményezésekből levont tanulságok gyakorlatba ültetése szükséges.** Minden hetedik évben a Strukturális Alapok szabályozásának reformja új kihívások elé állítja a döntéshozókat. Annak érdekében, hogy az adott program időszaka alatt szerzett tapasztalatok továbbadjanak, a jelenlegi Célkitűzések, Közösségi Kezdeményezések és Innovatív Akciók, illetve az új szabályozás között egyértelmű kapcsolat szükséges. Például, ha a LEADER program betagozódik a fő támogatási csatornába, akkor az abból levont tanulságokat mind a Strukturális Alapoknál és

¹⁰ Elnökségi konklúziók, Göteborg, 2001. június 15. és 16.

¹¹ Környezetvédelem 2010: a jövőnk a mi választásunk, 1600/2002/EC.

¹² Az 1. Célkitűzés, 2. Célkitűzés és 3. Célkitűzés számára.

a Kohéziós Alapnál, mind a jövőbeli vidékfejlesztési intézkedéseknél alkalmazni kell. A jövőbeli tervek és programok arculatának tükröznie kell az alábbi alapvető értékeket:

- alulról szerveződő (bottom-up);
- a helyi gazdaságban gyökerezik;
- érdekelték széles körét érinti;
- innovatív projektek;
- a fenntartható fejlődést támogatja;
- kisebb támogatások állnak rendelkezésre, amelyek könnyebben költhetők a kedvezményezetteknek.

Második lépés: **A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS MINT ÉRTÉK ELISMERÉSE**

18. **A semmittevés nem alternatíva.** A regionális politika következő keretirányelvében a Bizottság maga javasolja, hogy az Alapok kezelésébe¹³ jóval kevesebb közvetlen beleszólása legyen. Szándékai szerint a jövőben kevésbé tölt majd be útmutató és kontrol funkciót, amely azzal a veszéllyel jár, hogy a tagállamok a környezetvédelmet alternatív kiegészítésként és nem kötelezettséggként fogják tekinteni. Mégis, a közelmúltbeli franciaországi, németországi és lengyel árvizek felhívják a figyelmet a természeti erőforrások védelmének és kezelésének regionális politikából való száműzésének hatalmas árára. Ehelyett, ezek a környezeti és szociális célok megfelelő mértékben részesedjenek az Alapokból. Az Európai Bizottság és a tagállamok vegyék fontolóra az óriási gazdasági, szociális és környezeti előnyöket, amelyek abból adódnak, hogy a SA-t és a KA-t használják fel az EU környezetvédelmi intézkedéseinek megvalósításához, mint például a Víz Keretirányelvhez. A Víz Keretirányelv a vízgyűjtők integrált kezelésének koncepcióján alapul, és társfinanszírozza azokat a tevékenységeket, amelyek az irányelv megvalósításához szükségesek (biológiai státusz analízis, vizsgálatok, kezelési tervek, emberi erőforrás szükségletek stb.), és amelyek a nagyobb árvizek jövőbeli kockázatának csökkentésében segítenek.
19. **Cél a természeti erőforrások védelme és erősítése.** Az SA és a KA a biológiai sokféleség megőrzését segítse, egyetértésben az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájának a biodiverzitás-csökkenés 2010-ig való megállítására vonatkozó céljával és egybehangzóan a különböző nemzetközi egyezményekkel, amelyeket a Biológiai Sokféleség Egyezmény alkalmazásával kötöttek. E cél elérésében kulcsfontosságú szerepet játszik a Natura 2000 Hálózat társfinanszírozása. Az új szabályzás szerint az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF), az Európai Szociális Alap (ESF) és a KA veendő igénybe a Natura 2000 kezelésének támogatásához (a kezelési tervek megvalósításához, képzések, oktatás, földvásárlás és egyéb alapvető befektetési tevékenységek céljára). A tagállamoknak demonstrálniuk kell, hogyan szándékozzák a hálózatot finanszírozni a megfelelő forrásokból, beleértve az SA-t és a KA-t. Az Unió addig nem hagyhatja jóvá terveket és programokat illetve nem folyósíthat támogatást, amíg meg nem győződik arról, hogy megfelelő intézkedések történtek.
20. **Életmódváltás és üzleti szemléletváltás a cél.** Például a jelenlegi termelési és fogyasztási szokások ki vannak szolgáltatva a közúti és légi áruszállítás nem fenntartható növekedésének. Ezidáig a KA szállításra vonatkozó részét kizárólag a Transz-európai Közlekedési Hálózat kiterjesztésének finanszírozására fordították, különösen utak építésére, amely további értékes élőhelyek elvesztéséhez, légszennyezési problémákhoz és globális felmelegedéshez stb. vezetett. A környezetvédő civil szervezetek szerint a KA-nak a szállításba való beruházást illető alapelveit radikálisan meg kell változtatni, a Fenntartható Fejlődési Stratégiának megfelelően. Az új KA szabályzás adjon elsőbbséget olyan intézkedéseknek, amelyek a környezetbarát fenntartható közlekedéshasználatot segítik elő, a kereslet által vezérelt módon. A kiindulási pont maga a régió igénye és potenciálja legyen, mielőtt városok közötti (inter-city) összeköttetésre kerülne sor. Az intézkedések foglalják

¹³ Az 1. Célkitűzés területein kívül.

magukba a meglévő infrastruktúra – városi tömegközlekedés, közutak, vasút, tengeri utak - karban tartását és feljavítását és a különböző közlekedési formák közötti kapcsolódási pontok létesítését.

21. **Teljes mértékben használjuk ki az új lehetőségeket.** Például a kiotói célkitűzés, hogy 2012-re az 1990-es szint 8%-ával csökkentsék az üvegház-gázok kibocsátását, új teret nyit a technológiai innovációk és a munkahelyteremtés számára. Az SA-t és KA-t olyan intézkedések finanszírozására kell használni, amelyek fenntarthatóbbá teszik tevékenységeinket, mint például a megújuló energiaforrásokba (bio-tüzelőanyagok, napenergia, szélenergia) és az energiahatékonyságba való beruházás. Alapvető fontosságú, hogy az irányító hatóságok, az Unió és a tagállamok támogatásával, az ezekben rejlő gazdasági lehetőségekre hívják fel a figyelmet ahelyett, hogy a környezetvédelem és környezetfejlesztés által gördített akadályokat hangsúlyozzák.
22. **Cél a kisközösségi megvalósítás felé való eltolódás.** A tagállamok fő irányvonalukba a kisléptékű, hosszútávú regenerációs projekteket helyezték, miközben távolodjanak el a töke-intenzív, csővégi beruházásoktól. E folyamat véghezviteléhez a KA projektek számára felállított 10 millió eurós küszöbértéket csökkenteni kell, hogy lehetővé tegye a kisebb projektek finanszírozhatóságát, mint például a tömegközlekedésbe vagy a biodiverzitás megőrzésébe való befektetések. Az ISPA (Előcsatlakozási Strukturális Politikai Eszköz) által a csatlakozó országokban felállított 5 millió eurós alsó küszöb az abszorpció kapacitás” problematikájával együtt máris akadályt jelentett a gazdaságilag életképesebb és környezetileg fenntartható projektek számára. Mint már korábban megállapítottuk, számos tanulság vonható le a jelenleg futó programokból és Közösségi Kezdeményezésekből.

Harmadik lépés: **PARTNERSÉG**

23. **Biztosítékok és garanciák beiktatása szükséges a döntéshozó folyamat átláthatósága és számonkérhetősége érdekében.** Az SA és KA terveket és programokat előkészítő minisztériumok és ügynökségek gyakran magában a megvalósításban is szerepet vállalnak. Akárhogyan is, alapvető, hogy a különböző kormányzati minisztériumok hivatalnokait, a környezetvédelmi hatóságokat és legfőképp a lakosságot bevonják a programozási és megvalósítási folyamatba, hogy így az érdekütközésekből eredő káros környezeti hatások elkerülhetők legyenek. Ez a megközelítés egyúttal az Alapok hatékony felhasználását is hirdeti, és a nem megfelelő felhasználás kockázatát is csökkenti.
24. **A környezetvédelmi hatóságok játsszanak kulcsszerepet annak biztosításában, hogy az SA programok valóban a fenntartható fejlődés alapelveinek megfelelően működjenek.** Az új szabályok tegyék egyértelművé a hatóságok szerepét az összes SA program előkészítésében, egyeztetésében és megvalósításában, annak érdekében, hogy a környezetvédelem állandó és magas szintjét biztosítsa a különböző programokban és a különböző tagállamokban. Továbbá a következőket javasoljuk:
 - “Fenntartható Fejlődés Manager”-t nevezzenek ki, hogy kapcsolatot tartson fenn az irányító hatósággal és a monitoring bizottsággal, és átlássa a program előkészítésében és megvalósításban való integrált környezetvédelmi megfontolásokat.
 - Az irányító hatóságok **különböző kormányhivatalok és minisztériumok képviselőiből** álljanak annak érdekében, hogy a különböző szektorok érdekeit egyaránt képviselhessék, és elősegíthessék közöttük a kommunikációt.
25. **Alapvető a civil társadalom bevonása.** Az EU ösztönözze a széleskörű és hatékony partnerséget az SA programokban nemzeti és regionális szinten, a gazdasági, szociális és az egyéb érintett szektorok között. Ez magában foglalja a környezet védelmére létrejött nem-kormányzati, non-profit szervezeteket. Ez a civil társadalom erősítésének egy fontos módját jelenti az új és a régi tagállamokban egyaránt. A hatékony partnerségi viszony a partnerek kezdettől fogva való bekapcsolódását jelenti a Strukturális Alapok programjainak

elkészítésébe, költségvetésük tervezésébe, a monitorozásukba és értékelésükbe. A hatékony civil részvétel a következő alapelvek megvalósítását igényli:

- a) **Az információkhoz való hozzáférés**, különösen a tervezési és működtetési folyamatokra, az időléptékre és a találkozók és konzultációk határidejéről szóló előzetes értesítésre vonatkozóan. Minden programozási dokumentum hozzáférhető kell, hogy legyen a nyilvánosság számára, legalább egy hónappal a konzultációs határidő lejárta előtt. Áttekinthető, naprakész és pontos információt biztosítsanak az operatív és monitoring bizottságok, minden partnerük számára.
- b) **Visszajelzés a konzultáció során leadott véleményekre**
Világos magyarázatot kell adni minden olyan érintett érdekképviselői csoport számára, akiknek a leadott véleményét nem fogadták el, nem később, mint 3 hónappal a konzultációs határidő lejárta utánig. Az elfogadott javaslatoknál az indoklás azzal foglalkozik, hogy azokat az adott dokumentumba hogyan illesztették be.
- c) **A környezetvédő civil szervezetek egyenlő arányú képviselete szükséges a gazdasági és szociális partnerek mellett**, a Strukturális Alapok programjainak előkészítésében, a költségvetés kidolgozásában, a kezelésben, a monitorozásban és a támogatás értékelésében. Jelenleg a civilek hozzájárulása minőségileg igen eltér az egyes tagállamokban. Az új SA és KA szabályozásnak meg kell neveznie környezetvédelmi partnereket azon szervezetek között, amelyekkel nemzeti, regionális vagy helyi partnerség alakítandó ki. A tapasztalat azt mutatja, hogy a program ciklusának korai fázisában való részvétel jó befektetés: nagyobb elfogadottságot és partneri támogatottságot jelent a későbbiekben. A környezetvédő civil szervezetek küldjenek képviselőt az említett bizottságokba, és az rendszeresen jelentsen az összes, általa képviselt civil szervezet számára.
- d) **Civil kapacitás-fejlesztés és közvetlen költségek fedezése**
Azon tagállamoktól, amelyek az Alapokból részesülnek, elvárható, hogy szakmai segítségnyújtásból és/vagy hazai társfinanszírozásból biztosítsák a Strukturális Alapokban partnerként részt vevő nemzeti és regionális civilek vagy civil szervezeti hálózatokat. A tevékenység körébe a Strukturális Alapok programjainak előkészítése, kidolgozása, a kezelés, a monitorozás és az értékelés tartozik, illetve a szélesebb közönség számára való információterjesztés. Minden közvetlen költség (utazás, szállás) az érintett civil képviselő számára a szakmai segítségnyújtási keretből (TA), vagy a programba kiegészítésként beillesztendő extra költségvetési sorból fedezendő.
- e) **Civil részvétel a projektek megvalósításában**
Az irányító hatóságok ösztönözzék a civil partner bevonását a projektek mentén kialakítandó partnerségbe, ahol az lehetséges. Egyúttal útmutatást is hozzáférhetővé kell tenni a projektkiválasztási folyamatokkal kapcsolatosan azok számára, akik érdekeltek saját partnerségi kapcsolatok felállításában.

Negyedik lépés: ÉRTÉKELES

26. **A Bizottság vezessen be általánosan elfogadott standard mutatókat, hogy az SA és a KA fenntartható fejlődéshez való hozzájárulását értékelni lehessen.** A 6.KAP kötelezettségvállalásaival ellentétben jelenleg nincs az irányító hatóságok számára standard eszköz arra, hogy az alapok fenntartható fejlődést elősegítő felhasználásának mértékét monitorozzák. A legjobb gyakorlat elvét követve, a Bizottságnak át kell tekintenie a tagállamok által alkalmazott **környezeti és fenntarthatósági mutatókat**, a Strukturális Alapok előzetes, időközi és utólagos értékelésének részeként, és útmutatókat kellene kiadnia a legszélesebb körben elfogadott és elismert fő mutatókról. Ezek a fő mutatók szerepe, hogy értékeljék a program eredményeit (a projekt környezetre gyakorolt tényleges hatását), és az eljárásokat, például az információellátást, a lakosság tudatos tájékoztatásának figyelembe vételét és a partnerség alkalmazásának minőségét. A Bizottság áttekintésének konzultációs folyamatokon keresztül kell történnie, figyelembe

véve minden érintett érdekcsoport szempontját, beleértve a környezetvédő civil szervezetek szakértelmét.

27. **A Bizottság biztosítsa, hogy egyenlő súllyal legyenek képviselve a gazdasági, környezeti és szociális célok és fő mutatók.** Az SA és KA szabályozás indítsa az irányító hatóságokat arra, hogy tűzzenek ki megvalósítható környezetvédelmi kritériumokat a program alapelveire és a projekt megvalósítására vonatkozóan. A célkitűzéseket és a választott indikátorokat a tagállamok és a Bizottság közötti egyeztetések során szigorúan kell monitorozni. Az irányító hatóság számoljon be a környezetvédelmi célok teljesítéséről, egyértelműen hivatkozva a használt fő mutatókra.
28. **Az irányító hatóságok értékeljék a projektek eredményeit.** A környezetre és fenntarthatóságra vonatkozó célok és fő mutatók éppolyan fontosak, mint a pénzügyi célok és mutatók. Bármikor felkérhetők auditorok, hogy a SA projekt pénzügyi kezelését ellenőrizzék, de nem létezik olyan bejáratott monitorozási folyamat, amely azt ellenőrizné, hogy a projekt teljesíti-e a többi célt (beleértve a környezetvédelmi és fenntarthatósági célkitűzéseket). A környezeti és fenntarthatósági célkitűzések értékelésének (amely a Fenntartható Fejlődés Stratégiai célok kivívásához járul hozzá), követelményként kell megjelennie az új programidőszakban.
- a) **A futó projekteket folyamatosan monitorozni kell a környezeti és fenntarthatóságra gyakorolt hatások szempontjából,** mihelyt a projekt a kivitelezés fázisába lép, hogy ellenőrizhetők legyenek a nem szándékos környezeti és fenntarthatósági hatások. Legyenek mechanizmusok (pl. a felelős hatóságokkal való együttműködés) arra, hogy bármiféle káros tevékenységet leállítsanak, és ahol lehetséges, a károkat azok felmérése után azonnal helyreállítsák.
 - b) A projektek utólagos monitorozását olyan pozitív eszköznek kell tekinteni, amely segítséget nyújt a kedvező környezeti hatások azonosításához és ahhoz, hogy a jövőben a fenntartható fejlődés szempontjából legjobb projektek kerüljenek kiválasztásra. A levont tanulságok visszajelzésként épüljenek be a projektkiválasztási folyamatba és **egy közös uniós projekt-adatbázisba.**
29. **A kimagasló környezetvédelmi teljesítményt el kell ismerni.** A jövőben a Bizottság biztosítsa, hogy a **Teljesítési Tartalék** elosztásakor (jelenleg a tagállamok SA kötelezettségvállalásának 4 %-a) vegyék figyelembe a tagállamoknak az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiája célkitűzéseire való hozzájárulását.
30. **A Bizottság tartsa vissza a SA és KA támogatások kifizetését, ha a projekt károsíthatja a környezetet.** Az új szabályozás továbbra is tartsa tiszteletben a környezetvédelmi jogszabályokat (Madárvédelmi és Élőhelyvédelmi Irányelv, Víz Keretirányelv, SKV és KHV Irányelv, stb.) és előzze meg a környezeti értékeket, pl. a biológiai sokféleséget veszélyeztető károkat, pusztítást, leromlást, vagy veszteséget. Ebbe a körbe tartozzon bele az endemikus vagy globálisan veszélyeztetett fajokat és élőhelyeiket fenyegető potenciális veszély. Abban az esetben, ha egy projekttel kapcsolatban erős kétségek merülnek fel, a Bizottság a felelős azért, hogy a támogatásokat visszavonják addig, amíg az ügy teljesen és átlátható módon meg nem oldódik. Az Alapok kifizetését meg kell tagadni akkor is, ha károkozás történik. Egy projektnek csak akkor lehet szabad utat engedni, ha egyértelműen bizonyítható, hogy nem játssza ki a környezetvédelmi jogszabályokat.
31. **A Bizottság azonnal reagáljon a környezetvédelmi panaszokra.** Sok példa van arra, hogy egy tagállam vagy annak regionális illetve helyi hatósága potenciálisan káros projektet támogat. Ilyen esetekben a környezetvédő civil szervezeteknek gyakran kell panaszaikkal az európai intézményekhez fordulniuk, pontosabban a Bizottsághoz. Azonban a Környezetvédelmi Főigazgatóság kapacitása sokáig nem volt elegendő, hogy e panaszokat kivizsgálja, és csak még tovább csökkent az EU 15 tagállamról 25-re való bővítésének következtében. A Bizottságnak áthidaló megoldást kell találnia erre a problémára, hogy a környezetvédelmi panasztételi mechanizmusát oly módon javítsa, hogy a környezetet teljes mértékben védje.

A nyilatkozatot készítették:

a BirdLife International, a KKE Bankfigyelő Hálózat, a Föld Barátai, Európa, a Milieukontakt Oost-Európa és a WWF.

A dokumentum széles körben terjesztésre került, és 2004. április 30-ig az alábbi szervezetek csatlakoztak aláírásukkal az állásfoglaláshoz:

Európai Környezetvédelmi Iroda (European Environmental Bureau, EEB: 140 polgári környezetvédelmi civil szervezet szövetsége)

WWF (Természetvédelmi Világalap): amely jelen van és aktívan működik számos európai országban: Spanyolország, Olaszország, Görögország, Franciaország, Belgium, Hollandia, Svédország, Dánia, Norvégia, Finnország, Egyesült Királyság, Németország, Ausztria, Svájc, Lengyelország, Lettország, Magyarország, a Dunai/Kárpátok Programiroda és az Európai Politikai Iroda Brüsszelben

Gesellschaft für Vogelkunde, BirdLife Ausztria

Natuurpunt, BirdLife Belgium

BIOSELENA, Foundation for Organic Agriculture (Alapítvány az Organikus Mezőgazdaságért), Bulgária
Centre for Environmental Information and Education (CEIE, Környezetvédelmi Információs és Képzési Központ), Bulgária
Environmental Association For Earth (Környezetvédelmi Egyesület a Földért), Bulgária

BirdLife Ciprus

Centre for Community Organising (CCO, Közösségszervező Központ), Csehország
Czech Society for Ornithology, BirdLife Czech Republic (Cseh Madártani Társaság), Csehország
Green Circle (Zöld Kör), Csehország
Hnutí DUHA, Csehország

Groundwork UK, Egyesült Királyság
Királyi Madárvédelmi Társaság (RSPB), Egyesült Királyság

Estonian Fund for Nature (Észt Alap a Természetért), Észtország
Estonian Green Movement (Észt Zöldmozgalom), Észtország
Estonian Seminatural Community Conservation Association, (Közel-természetes Közösségek Természetvédelmének Észt Egyesülete), Észtország
Estonian Society for Nature Conservation (Észt Természetvédők Egyesülete), Észtország

Ligue pour la Protection des Oiseaux (Madárvédelmi Liga), BirdLife Franciaország

Hellenic Ornithological Society (Hellén Madárvédelmi Egyesület), Görögország

European Center of Sustainable Development (Fenntartható Fejlődés Európai Központ), Lengyelország
Green Federation Gaja (Gaia Zöld Szövetség), Lengyelország
Institute for Sustainable Development (Fenntartható Fejlődés Intézet), Lengyelország
Institute of Environmental Economics (Környezetgazdaságtani Intézet), Lengyelország
Polish Green Network (Lengyel Zöld Hálózat), Lengyelország
Polish Greens (Lengyel Zöldek), Lengyelország

Green Liberty (Zöld Szabadság), Lettország

Levegő Munkacsoport, Magyarország
Csalán Környezet- és Természetvédő Egyesület, Magyarország
Magyar Környezeti Nevelési Egyesület, Magyarország
Magyar Természetvédők Szövetsége, Magyarország
CSEMETE Egyesület, Magyarország
Reflex Környezetvédő Egyesület, Magyarország
Hajdúböszörményi Ifjúsági Természetvédő Kör, Magyarország
Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület, Magyarország

Norges Naturvernforbund, Norvégia

LIPU, BirdLife Olaszország

Eco Counselling Center Galati (Öko Tanácsadó Központ Galati), Románia
Ecological Society from Maramures (Máramarosi Ökológiai Társaság), Románia
Ecosens, Románia
Earthvoice (Föld Hangja), Románia
EURO-CONSENS, Románia
Fókusz Öko Központ (Focus Eco Center), Románia
Mare Nostrum, Románia
Prietenii Pamantului, (Earth Friends), Románia
TERRA Mileniul III, Románia
AQUATERRA, The Ecological Society for the Study and Conservation of the Wild Flora and Fauna
(Ökológiai Társaság a vad flóra és fauna védelméért és tanulmányozásáért), Románia
The Romanian Ornithological Society (Román Madártani Társaság), Románia

The Spanish Ornithological society (Spanyol Madártani Társaság), Spanyolország

Amber Trail (Borostyánút Szövetség), Szlovákia
A-projekt, Szlovákia
Architecture for Sustainable Development (Építés a Fenntartható Fejlődésért), Szlovákia
Center for Environmental Public Advocacy, (CEPA, Környezetvédelmi Lakossági Tanácsadó Központ), Szlovákia
Center of Environmental Activities (Környezetvédelmi Tevékenységek Központja), Szlovákia
Center of Environmental and Ethical Education ZIVICA, (Környezetvédelmi és Etikai Nevelés Központja ZIVICA), Szlovákia
City Council of the Slovak Union of Nature and Landscape Conservationists (A természet- és tájvédők szlovák uniójának városi tanácsa), Szlovákia
Civic Association Brectan (Polgári Egyesület Brectan), Szlovákia
Civic Association For Worthy Radvan (Polgári Egyesület a Radvan Értékeiért), Szlovákia
Civic Association Elias (Elias Polgári Egyesület), Szlovákia
Civic Association Hornonitrie (Polgári Egyesület Hornonitrie), Szlovákia
Civic Association Hrochot (Polgári Egyesület Hrochot), Szlovákia
Civic Association KRTKo (Polgári Egyesület KRTKo), Szlovákia
Civic Association Living Planet (Élő Bolygó Polgári Egyesület), Szlovákia
Civic Association Save the Letanovce Mill (Polgári Egyesület a Letanovce Malom Megmentéséért), Szlovákia
Civic Association SOSNA (SOSNA Polgári Egyesület), Szlovákia
Civic Association TATRY (TATRY Polgári Egyesület), Szlovákia
Community Center (Közösségi Központ), Szlovákia
DAPHNE, Institute of Applied Ecology (DAPHNE Alkalmazott Ökológiai Intézet), Szlovákia
Dubnica Environmental Group (Dubnica Környezetvédelmi Csoport), Szlovákia
Ekoagroforum Platform, Szlovákia
For Mother Earth (Földanyánkért), Szlovákia
Friends of the Earth (Föld Barátai), Szlovákia
Gremium of the Third Sector (A harmadik szektor Grémiuma), Szlovákia
Ipoly Union (Ipoly Unió), Szlovákia
National Trust (Nemzeti Alap), Szlovákia
People Against Racism (Emberek a rasszizmus ellen), Szlovákia
Regional Environmental Center (REC, Regionális Környezetvédelmi Központ), Szlovákia
Slatinka Association (Slatinka Egyesület), Szlovákia
Society for the Protection of Birds in Slovakia (Szlovák Madárvédelmi Társaság), Szlovákia
Society of Friends of the Earth (Föld Barátai Társaság), Szlovákia
Vydra, Szlovákia

DOPPS BirdLife, Szlovénia

A program magyarországi koordinátora és az állásfoglalás kiadója:

Magyar Természetvédők Szövetsége (Friends of the Earth Hungary)
Dönsz Teodóra, Farkas István
1091 Budapest, Üllői út 91/b
Tel./Fax: (1) 216-7297; info@mtvsz.hu, <http://www.mtvsh.hu>

További tájékoztatás:

Rachel Lee Rachel.Lee@rspb.org.uk, BirdLife International <http://www.birdlife.net>;

Magda Stoczkiewicz magdas@foeeurope.org, CEE Bankwatch Network
<http://www.bankwatch.org>;

Krolopp András krolopp@ceeweb.org, CEEWEB <http://www.ceeweb.org>;

Martin Rocholl martin.rocholl@foeeurope.org, Friends of the Earth Europe
<http://www.foeeurope.org>;

Paul Kosteink p.kosterink@milieukontakt.nl, Milieukontakt Oost-Europa
<http://www.milieukontakt.nl> and

Stefanie Lang Cohesion@wwfepo.org, WWF <http://www.panda.org>.

MÓDSZERTAN A REGIONÁLIS FEJLESZTÉSEK STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLATÁRA

Szerzők: Dr. Pálvölgyi Tamás (Env-in-Cent Környezetvédelmi Tanácsadó Iroda)
Dr. Tombácz Endre (ÖKO Rt.)

Mottó: „Minden ma létező probléma
egy korábbi jóakarató fejlesztés eredménye.”

Bevezetés

Két éves elemző munka után befejeződött a Regionális Operatív Program (továbbiakban: ROP) stratégiai környezeti vizsgálata. A VÁTI Területfejlesztési Igazgatóság, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (KvVM), valamint a Regionális Környezetvédelmi Központ szakmai és pénzügyi támogatásával 2002 elején projekt indult az NFT Regionális Operatív Programjának stratégiai környezeti vizsgálatára (továbbiakban: SKV). Az SKV kidolgozására tender került meghirdetésre, melyre egy hét szakértőt tömörítő „csapat”, az ún. SKV csoport¹⁴ szerveződött és kapott megbízást a vizsgálat elvégzésére.

Fontos hangsúlyozni, hogy az Európai Bizottság a Nemzeti Fejlesztési Tervre (NFT) és operatív programjaira nem követeli meg stratégiai környezeti vizsgálat benyújtását. (Ugyanakkor az NFT-hez és operatív programjaihoz úgynevezett ex-ante értékelést – előzetes társadalmi, gazdasági és környezeti hatáselemzést – kell készíteni, melynek környezeti része akár az SKV is lehet.) Az, hogy a magyar ROP-ra ilyen vizsgálat készült, az EU szempontjából is érdeklődésre számot tartó fejlemény. Ugyanakkor valószínűleg még tanulságosabb lett volna, ha nem a ROP-ra, hanem magára a Nemzeti Fejlesztési Tervre (is) készül hasonló mélységű vizsgálat.

Az SKV kidolgozása során – az EU módszertani ajánlásaira támaszkodva – egy hazai vizsgálati metodikát dolgoztunk ki. A módszertan lényege, hogy a ROP céljait, prioritásait és SWOT elemzéseit az általunk kidolgozott fenntarthatósági értékrenddel, míg a ROP intézkedéseit, alintézkedéseit a „hivatalos” környezetpolitikai célrendszerrel vetettük össze. A módszertant több forduló szakmai és társadalmi egyeztetéseken finomítottuk, alkalmazásáról hamarosan angol nyelvű szakmai publikáció készül. A jelen összeállításunkban a módszertan bemutatására és illusztrálására szorítkozunk, és eltekintünk a ROP környezeti teljesítményének részletes bemutatásától.

Módszertan hat lépésben

Mit értünk SKV alatt ?

A stratégiai környezeti vizsgálat a jelentős környezeti kihatású koncepciók, tervek és programok környezeti szempontú értékelésének és befolyásolásának eszköze. A stratégiai környezeti vizsgálat azonban nem egy konkrét beruházás környezeti alkalmasságáról alkot igen-nem típusú ítéletet, hanem ágazati fejlesztési koncepciók, programok, területi tervek, és más, a beruházási szint felett elhelyezkedő dokumentumok környezeti teljesítményét értékeli. Igen lényeges tulajdonsága az SKV-nak, hogy törekszik a tervek megvalósítási módjának („hogyanjának”) befolyásolásra is. A stratégiák, koncepciók szintjén a környezetvédelem általában nemcsak

¹⁴ Fleischer Tamás, Gyulai Iván, Magyar Emőke, Mozsgai Katalin, Pálvölgyi Tamás (szakmai vezető), Szilvácsku Zsolt, Tombácz Endre (téma koordinátor)

feltételrendszert, hanem célokat is jelent, így itt a hatásvizsgálat feladata kiegészül a környezetvédelmi célok megfelelőségének, illetve a nem környezetvédelmi célok környezeti célokkal való összhangjának vizsgálatával. Az SKV főbb jellemzői az alábbiakban foglalhatók össze:

- **Az SKV a környezeti szempontok integrálásának eszköze.** A 80-as évek végétől számos fejlett ország honosított meg standard eljárásokat a stratégiák környezeti szempontú értékelésére. Az alkalmazási tapasztalatok arra utaltak, hogy az SKV döntéshozatalba integráltsága révén nem csupán mint hatásvizsgálati eszköz jelentős, de igen szorosan kapcsolódik a fenntarthatóság eszméjéhez, s mint ilyen, a legközvetlenebb eljárás ahhoz, hogy az ágazatokba „bevigye” a környezetvédelmet.
- **Az SKV-t nem a tervezést követően, hanem a tervezés során kell készíteni.** Az SKV egyik fő jellegzetessége, hogy nem konfrontál, hanem együtt készül a szakpolitikával, menet közben juttatja érvényre a környezeti érveket. A hatásvizsgálati munkának minden esetben környezetvédelmi szempontból is elfogadható kompromisszumokat tartalmazó programot kell eredményeznie. Így a munka fő célja a lehetséges környezeti konfliktusok létének és mértékének azonosítása és ezeknek – amennyire lehetséges – feloldása.
- **Kell egy értékrend!** A vizsgált tervnek, programnak – eltérően a környezeti hatásvizsgálattól – nem valamilyen határértérendszernek kell megfelelnie, hanem meghatározott elveknek, prioritásoknak, céloknak. Az ezeket összefogó értékrend hiányában nem lehet a változásokat minősíteni, mert hiányzik ehhez a viszonyítási alap.

Összefoglalva: az SKV egyszerre „zöld tükör”, amely a tervek kidolgozásának folyamatában (és nem azt követően) tájékoztatja a döntéshozókat és más érdekeltet a terv aktuális környezeti teljesítményéről és egyszerre „zöld motor,” amely beépítésre váró javaslataival a fenntarthatóság irányába igyekszik kormányozni a tervet, programot.

EU elvárásai az SKV módszertannal szemben

Az SKV-ról a 2001/42 EK Irányelv rendelkezik, melynek hazai jogrendbe illesztése még ez évben várható. A tervek, programok környezeti hatásainak előzetes értékelésére nincs általánosan elfogadott módszertan, az Európai Bizottság ugyanakkor módszertani ajánlásokkal¹⁵ segíti az SKV-k készítését. Az általunk kidolgozott módszertan megfelel a vonatkozó előírásoknak. Az Irányelvben lévő és a vizsgálat tartalmára vonatkozó információk tágabb tartalmat határoznak meg, mint ami a strukturális alapokra vonatkozó 1260/1999 ET rendelet 41. cikke által előírt „ex-ante” környezeti értékelésénél igényként felmerül. Az „ex-ante” értékelésre vonatkozó ajánlások gyakran konkrétabbak ugyan, de tartalmilag nem jelentenek eltérő igényeket. Ez azt jelenti, hogy a megfelelően elkészített SKV megfelelhet az ex-ante környezeti értékelésnek is.

Első lépés: KÖRNYEZETVÉDELMI CÉLOK, PRIORITÁSOK, FELTÉTELEK MEGHATÁROZÁSA

A környezetpolitika két szinten határozhat meg célokat, (a) az általános fenntarthatósági elvek alapján meghatározott kritériumok szintjén és (b) konkrét környezeti elemekre, rendszerekre vonatkozó állapot és folyamat jellemzők szintjén.

¹⁵ The Handbook on environmental assessment of regional development plans and E.U. Structural Funds programmes”. Európai Bizottság, Környezetvédelmi Főigazgatóság, „Evaluating socio-economic programmes: Transversal evaluation of impacts on environment, employment and other intervention priorities”, MEANS collection, Vol.5.

Az általunk kidolgozott módszertan a ROP céljait, helyzetértékelését a fenntarthatósági kritériumokkal veti össze, míg a ROP intézkedéseit a környezeti elemekre vonatkozó célokhoz méri.

(a) Fenntarthatósági értékrend

Az általunk összeállított fenntarthatósági értékrend 12 kritériumot tartalmaz. A kritériumok sokkal inkább egy szemléletmódot, megközelítési módot, ellenőrzési kritériumokat, viszonyítási alapot kívánnak rögzíteni, semmint mérhető és számonkérhető feltételeket. A kritériumok egyfajta tervezési követelményként alkalmazhatók, továbbá kiindulópontját jelenthetik a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégiának is.

1. A feltételeken megújuló környezeti elemek (levegő, víz, föld, élővilág) készleteit, állapotát és önszabályozó képességét a rendszer terhelhetőségének határán belül fenn kell tartani, illetve ahol ez szükséges és lehetséges, állapotukat javítani kell.
2. A természeti erőforrásokkal való gazdálkodásban a feláldozott és a létrehozott értékek pozitív egyenlege kell, hogy érvényesüljön, miközben a meg nem újuló erőforrások igénybevétele nem haladhatja meg azt az ütemet, amennyivel azok megújuló erőforrásokkal való helyettesíthetősége megoldható.
3. A természetbe hulladékként visszakérülő anyagok mennyiségének és veszélyességének csökkennie kell.
4. A rendelkezésre álló terület felhasználásánál az igénybe vehető területek nagyságát kemény felső korlátnak kell tekinteni, így a fejlesztéseknél a területkímélő megoldásokat kell előnyben részesíteni.
5. A biológiai sokféleség megőrzésének feltételeit, a természetesen előforduló fajok, és tenyésztett vagy termesztett hagyományos fajták megőrzését és védelmét, az élőhelyek sokszínűségét, és térbeli koherenciáját biztosítani kell.
6. Az építészeti, táji és kulturális értékek fennmaradását biztosítani kell.
7. A fejlesztésnek meg kell őriznie a helyi kultúrát, azokat a termelői és fogyasztói mintázatokat, amelyek a környezethez való alkalmazkodás során alakultak ki, s hosszú távon biztosították a helyi közösség és környezet harmóniáját. Ha ez már nem lehetséges a fejlesztéseknek a fenntartható termelői és fogyasztói mintázatok kialakítását kell támogatni
8. A helyi közösségeknek ne szűküljenek a lehetőségei az igényelt és választható életmódok tekintetében, amennyiben ezek nem zárják ki egymást, és megfelelnek mind a fenntarthatóság, mind a fejlődés kritériumainak.
9. Minden a környezetgazdálkodással összefüggő tevékenységet azon a szinten kell megvalósítani, ahol a probléma kezelése a legnagyobb környezeti és egyéb haszonnal, és a legkisebb környezeti kockázattal ill. kárral jár.
10. A helyi szinten kezelhető erőforrások használata elsősorban a helyi közösség hasznát szolgálja.
11. Az egyén, közösség, régió (vagy más tervezési területi egység), nem veszélyezteteti – sem közvetlen, sem közvetett formában – más régiókban (területeken) ugyanezeknek a követelményeknek az érvényesülését.
12. Meg vannak az eszközök ahhoz, hogy a fenntarthatóság elvei tudatosuljanak, és erkölcsi normává váljanak a társadalom tagjaiban, és ezzel párhuzamosan az érintetteknek a döntésekben való részvétele biztosítva legyen.

1. táblázat: A fenntarthatósági értékrend elemei

(b) Környezetpolitikai célok

A környezetpolitikai célok meghatározásánál támaszkodtunk a második Nemzeti Környezetvédelmi Program tervezett célrendszerére. Eldöntendő kérdés, hogy az alábbi célrendszert érdemes-e

tovább bontani vagy levetíteni regionális szintre. Ez például azért is meggondolandó, mert vannak olyan célok, amelyek bizonyos régiókban érdektelenek.

2. táblázat: Környezetpolitikai célrendszer

Érintett környezeti elem vagy szakterület	Állapotra vonatkozó cél	Hatótényezőre vonatkozó cél
1. Levegőminőség	1.1. A szennyezett levegőjű területek nagysága, és az érintett lakosság száma csökkenjen.	1.2. A kén-dioxid, nitrogén-oxidok, az illékony szerves vegyületek, ammónia kibocsátások csökkenjen. 1.3. A globális klímaváltozás megelőzése érdekében a nettó üvegház gáz potenciál csökkenjen.
2. Felszíni vizek	2.1. Oxigén- és tápanyagháztartási mutatók és a bakteriológiai paraméter (osztály) javítása.	2.2. Az élővizekbe jutó szervesanyag terhelés csökkenjen, a kibocsátott szennyvizek mennyiségének feltehető növekedése mellett is.
3. Felszín alatti vizek	3.1. Az 50 mg/l nitrátkoncentrációt meghaladó szennyezetségű vízműutak száma csökkenjen. 3.4. A talajvízvízszint süllyedés tekintetében szűnjön meg a nyomásszint csökkenés, illetve kezdődjön meg a nyomásszint emelkedés.	3.2. Az ártalommentes szennyvízelhelyezés váljon általánossá. 3.3. A termálvízhasználat során növelni kell a visszatáplálás alkalmazását.
4. Talaj, termőföld	4.1. A talajpusztulással veszélyeztetett területek csökkenjenek. 4.2. A növényvédőszer maradékok, nehézfém koncentráció tekintetében a határérték túllépések gyakoriságának, a mikroszennyezők koncentrációjának csökkentése.	4.3. A környezetvédelmi előírásokat nem kielégítő hulladéklerakók száma csökkenjen.
5. Táj és természet	5.1. A védett terület aránya az ország teljes területéhez képest 12 % legyen 5.2. A védett növény és állatfajokból a veszélyeztetett fajok száma csökkenjen 5.3. Az összefüggő természetes-természetközeli élőhely-együttesek aránya a jelenlegi szinten maradjon 5.4. A faállománnyal borított és erdősítésre kötelezett területek, a védett és fokozottan védett természeti területeken lévő erdők kiterjedése, erdőrezervátumok területe nőjön. 5.5. Az őshonos erdőkkel borított erdőterület aránya nőjön. 5.6. A Natura 2000 területek aránya az ország területéhez viszonyítva 15% legyen. 5.7. A földtani és felszínalaktani értékek fennmaradásának biztosítása mellett a veszélyeztetett értékek aránya csökkenjen	
6. Természeti erőforrások fenntartható használata	6.1. A védelmi és a külterjes agrárzónába tartozó mezőgazdasági területek aránya nőjön.	6.2. A megújuló energiaforrások használatának aránya az összes villamosenergia termelésen belül 2010-ig legalább 6 %-ra növekedjen. 6.3. Az ökológiai gazdálkodással művelt, minősített terület nagysága nőjön.
7. A környezetbarát fogyasztási szokások elterjesztése		7.1. A szelektív kommunális hulladékgyűjtés terjedjen el. 7.2. Meg kell előzni a hulladékok keletkezését mind a termelés, mind a fogyasztás során.
8. Egészség-megőrzés	8.1. A szénanáthás, asztmás megbetegedések esetszámának csökkentése.	8.2. Az élelmiszerek kémiai kockázatának csökkentése.
9. Települési környezet-minőség	9.1. A közhasználatú városi zöldterületek nagysága nőjön	9.3. Minden település egészséges ivóvízzel ellátott legyen.

<i>Érintett környezeti elem vagy szakterület</i>	<i>Állapotra vonatkozó cél</i>	<i>Hatótényezőre vonatkozó cél</i>
<i>javítása</i>	9.2. A szlökköszódött városi területek csökkenése.	9.4. 75 dB(A) feletti zajterheléssel érintettek lakosság száma zérus körül mozogjon

Második lépés: **A HELYZETÉRTÉKELÉS ÉS SWOT ELEMZÉS ÉRTÉKELÉSE**

A ROP helyzetértékelése elsősorban az előzőekben bemutatott értékrenddel vethető össze. Az összevetés alapjául a regionális, illetve országos problémafákat készítettünk. A következő elemzési szempontokat alkalmaztuk:

- **Teljesség:** Az elkészített problémafát össze kell vetni a regionális helyzetértékelésekkel, és a ROP helyzetértékelésével (ami kicsit több lesz, mint a regionális helyzetértékelések összege), és így elkészíthető egy teljességi értékelés, amely elsősorban a hiányokra koncentrálnak.
- **Konzisztencia:** A ROP helyzetelemzését megnézve, a már felállított problémafát le lehet szűkíteni az abban szereplő problémákra, majd a ROP alapján felállíthatjuk a régió célját is. A két rendszer összevetése alkalmas az ún. konzisztencia vizsgálatra, amelyből kiderül, hogy a terv céljai megfelelnek-e a felvetett problémáknak, és fordítva: vajon a felvetett céloknak van-e a megnevezett problémák között eredője.
- **Minősítési megfelelés:** Harmadik feladatként a helyzetfelmérés elsősorban az értékrend szempontjából elemezhető, itt már nem a teljesség, hanem értékelés minősítési megállapításainak megfelelése az eldöntendő kérdés.

Végül azt vizsgáltuk, hogy egy adott régió (az alábbi példa esetében a nyugat-dunántúli régió) helyzetelemzése mennyiben érinti a fenntarthatósági értékrendet, mennyiben „fedik le” a helyzetelemzés megállapításai a javasolt értékrendet. Másrészt vizsgáljuk, hogy a régió helyzete, jelenlegi fejlődési tendenciái milyen „távol esnek” a fenntartható fejlődés kívánalmaitól.

Hasonlóképpen több rétegű a SWOT elemzés értékelése is, ahol a cél végül is egy környezetvédelmi vagy még inkább fenntarthatósági szempontok alapján kialakított táblázat elkészítése volt. A problémafa alapján értékelhető a teljesség, illetve a lényeges környezeti problémák, és az azokat előidéző folyamatok megjelenése vagy hiánya. Az értékrenddel való összevetés célja pedig annak eldöntése, hogy erősségnek és gyengeségnek mi tekinthető a környezetvédelmi, illetve tágabb értelemben a fenntarthatósági típusú értékrend alapján. Az elemzés lépései a következők voltak:

- Az eredeti regionális SWOT táblázatból kitörölni minden megállapítást a környezeti vonatkozású pontok kivételével.
- A környezetvédelmi, fenntarthatósági szempontból rossz helyen lévő vagy nem pontosan fogalmazott pontok javítása, áthelyezése.
- A kiegészítések elvégzése után kapunk egy környezeti szempontú SWOT-ot.
- Szöveges összehasonlító elemzés és értékelés az eltérések és egyezőségek alapján.

3. táblázat: Példa a fenntarthatósági értékrendnek való megfelelés vizsgálatára
(Nyugat-dunántúli régió)

<i>A fenntarthatósági értékrend elemei</i>	<i>Szerepel-e a helyzet-értékelésben ?</i>	<i>A régió fenntarthatósági helyzete</i>
1. A feltételesen megújuló környezeti elemek megőrzése, javítása	igen	-
2. A természeti erőforrások igénybe vételének kívánatos szintje	nem	-
3. A hulladékok mennyiségének és veszélyességének csökkennie kell	igen	--
4. A fejlesztéseknél a területkímélő megoldásokat kell előnyben részesíteni	nem	
5. A biológiai sokféleség megőrzése	nem	+
6. Az építészeti, táji kulturális értékek fennmaradásának biztosítása	igen	++
7. A környezethez alkalmazkodó fogy. és term. mintázatok megőrzése	nem	-
8. Az életmódválasztás lehetőségeinek megőrzése	igen	+
9. Szubszidiaritás a tevékenységek szintjén	nem	+
10. A helyi erőforrások a helyiek hasznát szolgálják.	nem	-
11. A régió nem korlátozható más régiót a fentiek elérésében	nem	+
12. A fenntarthatóság elveinek erkölcsi normává válása	nem	-

Jelkulcs: ++ a régiónak különösen jó lehetőségei vannak a fenntarthatóságra való áttérésre

+ a régiónak jó lehetőségei vannak a fenntarthatóságra való áttérésre

- a jelen állapot kedvezőtlen a fenntartható fejlődés szempontjából

-- a jelenlegi állapot fenntarthatatlan

Harmadik lépés: **A FEJLESZTÉSI CÉLOK ÉS INTÉZKEDÉSEK KONKRÉT ÉRTÉKELÉSE**

A ROP célok összevetése a fenntarthatósági értékrenddel

Mint arra a korábbiakban utaltunk, a Regionális Operatív Program fejlesztési céljai a fenntarthatósági értékrenddel, intézkedései a környezetvédelmi célokkal vethetők össze. A továbbiakban ez utóbbi összehasonlítási lehetőségre mutatunk be táblázatos példát.

A ROP intézkedések összevetése a környezetpolitikai célrendszerrel

Az alábbi táblázat az intézkedéseket veti össze a konkrét környezetvédelmi célokkal, és főleg azt kívánja bemutatni, hogy az intézkedés kedvező vagy kedvezőtlen hatása a célok megvalósulása szempontjából.

4. táblázat: Példa egy intézkedés (a turisztikai vonzerők versenyképességének növelése) környezetvédelmi célokkal való összevetésére

Környezetpolitikai célok	ROP alintézkedések				A környezeti hatás összesítése
	Kulturális örökség és kiemelt természeti értékek hasznosításához kapcsolódó beruházások támogatás	Turisztikai vonzerőkhöz vezető bekötő utak felújítása, kiépítése	Turisztikai vonzerőkhöz kapcsolódó kerékpárutak kiépítése	Kapcsolódó marketing eszközök támogatása	
1.2. A kén-dioxid, nitrogén-oxidok, az illékony szerves vegyületek, ammónia kibocsátások csökkenjen.	Sz -2	Sz -2	Sz 1	Sz -1	A turizmusfejlesztés jelentős forgalomvonzó hatása levegőszennyezés növelő, amelyet a kerékpárút használata hálózat mérsékelhet. Figyelembe kell venni a terhelhetőségi korlátokat és hatásviselők lehetséges csökkentését.
2.1. Oxigén-, és tápanyagháztartási mutatók és a bakteriológiai paraméter (osztály) javítása.	Sz -2	0	0	Sz -1	A nagy mennyiségű látogató által megnövekedett többlet szennyvíz terhelés és fürdőzés hatása
2.2. Az élővizekbe jutó szervesanyag terhelés csökkenjen, a kibocsátott szennyvizek mennyiségének feltehető növekedése mellett is.	Sz -2	0	0	Sz -1	A nagy mennyiségű látogató által megnövekedett többlet szennyvíz terhelés és a fürdőzés hatása
3.2. Az ártalommentes szennyvízelhelyezés váljon általánossá.	Sz 1	0	0	0	A fejlesztések szennyező hatásai, ha a szennyvíz probléma megoldásával párosul, enyhíthetők
3.3. A termálvízhazsnálat során növelni kell a visszatáplálás alkalmazását.	Sz -1	0	0	0	A termálvizekre épülő turisztikai vonzerők esetében elő kell írni a felhasznált vizek megfelelő kezelését.
3.4. A talajvízvízszint süllyedés tekintetében szűnjön meg a nyomásszint csökkenés, illetve kezdődjön meg a nyomásszint emelkedés.	K -1	0	0	0	A felszín alatti vízkitermelés szabályozása a turizmus fejlesztési elképzelésekben, illetve az azokat alakító koncepciókban.
4.3. A környezetvédelmi előírásokat nem kielégítő hulladéklerakók száma csökkenjen.	Sz 1	0	0	0	A fejlesztések során legyen előírás, a keletkező hulladék elhelyezés ártalommentes megoldása, illetve csak az a térség legyen támogatható, amely már megoldotta ezt.
5.2. A védett növény és állatfajokból a veszélyeztetett fajok száma csökkenjen	Sz -1 T -1	Sz -1 T -1	0	0	Az élővilág károsításának minimalizálását minden intézkedésben érvényesíteni kell.
5.3. Az összefüggő természetes-természetközeli élőhely-együttesek aránya a jelenlegi szinten maradjon	T-1 H	T -1	0	0	Csak az a fejlesztés legyen prioritás, amely az élőhely védelemmel összhangban történik. Területhasználati korlátozásokat kell alkalmazni.
5.4. A faállománnyal borított és erdősítésre kötelezett területek, a védett és fokozottan védett természeti	K 1	K -1	0	K 1	A turizmusfejlesztés is támogassa, ahol ez ésszerű ezt a célt, a fejlesztések nem mehetnek az

Környezetpolitikai célok	ROP alintézkedések				A környezeti hatás összesítése
	Kulturális örökség és kiemelt természeti értékek hasznosításához kapcsolódó beruházások támogatás	Turisztikai vonzerőkhez vezető bekötő utak felújítása, kiépítése	Turisztikai vonzerőkhez kapcsolódó kerékpárutak kiépítése	Kapcsolódó marketing eszközök támogatása	
területeken lévő erdők kiterjedése, erdőrezervátumok területe nőjön.					erdősített területek mennyiségének és minőségének rovására.
5.7. A földtani és felszínalaktani értékek fennmaradásának biztosítása mellett, a veszélyeztetett értékek aránya csökkenjen	Sz -1	0	0	Sz -1	Földtani értékek védelme, létük fennmaradása a fejlesztések feltétele. Bizonyos értékek (barlangok) meglehetősen korlátozott forgalmat viselnek el.
7.2. Meg kell előzni a hulladékok keletkezését mind a termelés, mind a fogyasztás során.	Sz -1	0	0	Sz -1	A fejlesztések során valamilyen szinten legyen feltétel a hulladékszegény működtetés.
8.1. A szénanáthás és asztmás megbetegedések esetszámának csökkentése.	É 1	0	0	0	A vonzerő csak akkor fejleszthető, ha annak környezetében nem kell allergiás rohamokra számítani. A területek rendbetétele, feltétel kell hogy legyen.
9.1. A közhasználatú városi zöldterületek nagysága nőjön	É 1	0	0	0	A települési vonzerő akkor növekedhet, ha ahhoz a település kellemes közeget is jelent.
9.2. A szlommösödött városi területek csökkenése.	É 1	0	0	0	A kulturális értékek rekonstrukciója először a leromlott településrészekben. Hasonlóan az előző ponthoz a vonzerő csak olyan településen növelhető, ahol elfogadható állapot jellemzőkkel számolhatunk.
9.3. Minden település egészséges ivóvízzel ellátott legyen.	É 1	0	0	0	A turizmus fejlesztés során az egészséges ivóvíz követelmény.
9.4. 75 dB(A) feletti zajterheléssel érintettek lakosság száma zérus körül mozogjon	Z -2	Z -1	Z 1	Z -1	A forgalomnövekedés káros hatásai, ellensúlyozási lehetőségeket fel kell tárnunk pl. elkerülő utak, kerékpárutak stb. Egy bizonyos terhelési szint fölé nem szabad menni. Csökkenteni a potenciális hatásviselőket.

Negyedik lépés: JAVASLATOK A VÉGREHAJTÁSRA VONATKOZÓAN

A javaslatok (feltételek, kiegészítések) az egyik legfontosabb eredménye az SKV-nak. A célok és intézkedések „zöldesítését” szolgáló javaslatok egyrészt finomíthatják a környezeti szempontból kedvezőtlen intézkedéseket, másrészt a – a környezetileg neutrális megoldásokat – a fenntarthatóság irányába mozdíthatják. Az intézkedésekhez fűzött javaslatokat egységes szerkezetben készítettük el. Ennek során a következőket vizsgáljuk:

- **Értékelés:** itt átfogó és általános véleményt alkotunk az adott intézkedésről, illetve annak környezeti teljesítményéről. Vizsgáljuk a közvetlen és közvetett környezeti hatásokat, a pozitív és negatív következményeket egyaránt
- **Általános javaslatok:** ebben a részben olyan szövegszerű megfogalmazást adunk, amelyet a ROP-ban javasolunk beilleszteni.
- **Feltételek:** itt olyan szempontokat, kritériumokat adunk meg, amelyeket a később kidolgozásra kerülő dokumentumokba, pályázati kiírásokba javasolunk beépíteni. Amennyiben ez lehetséges, külön vizsgáljuk a létesítésre és a működtetésre vonatkozó „zöldítő” javaslatainkat.

5. táblázat: Példa a ROP intézkedésekhez fűzött SKV javaslatokra

Intézkedés megnevezése	Kulturális örökség és kiemelt természeti értékek hasznosításához kapcsolódó beruházások támogatása
Értékelés	Az intézkedésnek azonosítható mind közvetlen mind közvetett környezetvédelmi hatása. A fejlesztések kedvezőtlen környezeti hatásai a beruházásokon túlmenően a működtetés során is jelentkeznek, bizonyos mértékben fokozódnak. A környezetbarát technológiák és eljárások révén egyes környezeti hatások jelentős mértékben csökkenthetők (pl. szennyvizek, hulladékok, allergén növények jelenléte stb.), míg bizonyos terhelések nem vagy csak részben mérsékelhetők, például a vonzerők forgalomnövekedéséből származó levegő- és zajterhelés. Az alintézkedés bizonyos mértékben területfoglalással, vagy területhasználat változással járhat, ennek természeti értékekre és a tájra ható negatív kockázatát minimalizálni szükséges. Mindezek mellett bizonyos környezeti hasznokkal is számolhat az intézkedés, ennek tudatos kiaknázását ösztönözni szükséges. Így a természeti értékek hosszú távú védelmének biztosítása, a fenntartható életmódok, szokások elterjesztése és a fejlesztéshez kapcsolódó egyéb környezetbarát fejlesztés megvalósítása pl. zöldfelület növelés, erdősítés stb.
Általános javaslatok	A turisztikai vonzerők fejlesztését úgy kell elérni, hogy kulturális örökségünk és a kiemelt természeti értékek védelme környezetünkkel együtt biztosított legyen. A fejlesztések olyan színvonalú (elérhető legjobb technológiák, BAT) megvalósítása a cél, amely minimalizálja a turizmusfejlesztésből származó többlet környezet szennyezést és kockázatokat.
Feltételek (létesítésre)	• A fejlesztendő turisztikai célterületek (vonzerők) kijelölése során elemezni kell a táj terhelhetőségét, olyan fejlesztések valósíthatók csak meg, amelyek során a többlet igénybevétel nem haladja meg a természet és táj terhelhetőségét. (tájterhelhetőségi vizsgálat). • A levegőszennyezés kialakulásának megelőzése érdekében fejlesztéseknek ki kell terjedniük a célterület illetve létesítmény tömegközlekedésbe való bekapcsolására és annak ösztönzésére. • Annak érdekében, hogy a fejlesztés ne szűkítse az összefüggő élőhelyeket és ne károsítsa a védett növény- és állatfajokat fel kell mérni a fejlesztés és környezetében található élőhelyeket, és igazolni kell, hogy a fejlesztés nem veszélyezteti azok kiterjedését és minőségét. • Előnyben kell részesíteni azokat a fejlesztéseket, amelyek pótlólagos táj- és természetvédelmi, valamint erdőgazdálkodási törekvéseket is tartalmaznak (vagy a fejlesztés kapcsolódik az adott területen megvalósuló más természetvédelmi stb. projekthez). • Olyan turisztikai fejlesztéseket kell támogatni, amelyeknél igazolhatóan legkevesebb a kedvezőtlen környezeti hatásoknak kitett (pl. levegő- és zajterhelés) hatásviselők száma. • A fejlesztések során biztosítani kell a kulturális és természeti értékek hosszú távú kezelését, esetleges utógondozás biztosítását, pl. a tulajdonjogok hosszú távú rendezése stb.
Feltételek (működtetésre)	• A létesítmény működtetés során biztosítani kell az ártalommentes szennyvíztisztítást, illetve csak az a térség támogatható, ahol ez megoldható. • A termálvizekre épülő turisztikai vonzerők esetében elő kell írni a felhasznált vizek megfelelő kezelését. • A felszín alatti vízkitermelés szabályozása. • A működtetés során biztosítani kell a keletkező hulladékok ártalommentes elhelyezését, illetve csak az a térség támogatható, amely már megoldotta ezt. • A működtetés során biztosítani kell a szelektív hulladékgyűjtés és hasznosítás feltételeit. • A működtetés során előnyben kell részesíteni a hulladékszegény technológiák alkalmazását. • A fejlesztések során meg kell valósítani az előírt környezet-egészségügyi feltételeket (kötelező zöldfelület rendezés és növelés, allergén növények irtása, egészséges ivóvíz biztosítása). • A leromlott állapotú, illetve szlökké váló területeken található értékek rendbehozatalának előnyben részesítése a településrészek rehabilitációjának elősegítése érdekében. • A közlekedés növekedéséből származó zajterhelés csökkentésének előírása pl. elkerülő utak, zajárnyékoló falak, kerékpárutak stb.

Ötödik lépés: **A KÖRNYEZETI SZEMPONTÚ ÉRTÉKELÉSHEZ SZÜKSÉGES JELLEMZŐK, MUTATÓK VÉGLEGESÍTÉSE**

A meghatározott környezetvédelmi célrendszer alapján megadhatók azok a mutatók, amelyekkel a célok érvényesülését, illetve az intézkedések környezeti teljesítményét nyomon lehet követni. A környezetpolitikai célok majd mindegyike eleve meghatározza a hozzárendelhető mutatót, bár lehetnek olyan célok, amelyek egyetlen intézkedéssel sem hozhatók kapcsolatba, tehát itt a mutatóra sincs szükség. A környezetpolitikai célrendszernek való megfelelést **három fajta mutatóval lehet nyomon követni:**

1. a környezet állapotának alakulását jellemző indikátorok;
2. az egyes hatótényezők alakulását jellemző indikátorok;
3. az intézkedés működését, alkalmazását, eredményeit jellemző indikátorok.

6. táblázat: Példa egy környezetpolitikai célhoz rendelhető mutatóra

Célok-Prioritások	A klorofill-a koncentráció legyen 25mg/l alatt
Állapot jellemzők	Maga a tényleges koncentráció
Hatótényezők alakulása	Szervesanyag kibocsátások alakulása
Beavatkozási jellemzők	Kibocsátás csökkentő intézkedések mutatói

Hatodik lépés: **EGYEZTETÉS, MEGISMERTETÉS ÉS ELFOGADTATÁS**

A Nemzeti Fejlesztési Terv és annak Regionális Operatív Programja szigorú környezeti szempontú mérlegelés tárgya lesz. E mérlegelés – az Európai Unió által meghatározott - eszköze többek között a Stratégiai Környezeti Vizsgálat, mely a szűkebb értelemben vett környezeti hatások számbavételén túlmenően a ROP komplex környezeti fenntarthatóságát is vizsgálja majd. A szakmai és helyi érdekképviselők, a civil szervezetek szintén számon kérik majd a ROP várható „tovagyűrűző” hatásainak bemutatását. Ezen túlmenően, nemzeti érdekeink is egy környezettel kiegyezést magával hozó fejlődési pálya felvázolását kívánja meg.

A fejlesztési tervek környezeti szempontú vizsgálatának többféle elvárásnak kell megfelelniük. Különösen igaz ez a Nemzeti Fejlesztési Terhez kapcsolódó operatív programokra, amelyek szakmai és társadalmi megismertetése, egyeztetése és elfogadtatása egyben EU követelmény is. A módszertannal kapcsolatos főbb elvárások a következők:

- **Alkalmazhatóság:** a módszertan nem a „környezetvédők” véleménynyilvánítása, hanem tervezési segédlet. Ily módon a módszertannak és a ROP kidolgozásának párhuzamosan, „egymáshoz csiszolva” kell folynia
- **Megfelelőség:** a módszertannak, meg kell felelnie a vonatkozó EU direktíva stratégiai környezeti vizsgálat módszertanának, ideértve a nyilvánosság bevonásának és a nyílt tervezésnek szempontjait is. Szintén eleget kell tennie az ex-ante értékelés szempontjainak, külön kiemelve a számszerűsíthetőség és az ellenőrizhetőség jelentőségét.
- **Partnerség-építés:** Az általunk fejlesztett módszertan (illetve annak alkalmazása) nem pusztán elemzési eszköz, hanem lehetőséget biztosít az érdekelték közötti „környezeti kiegyezés” megteremtésére. A környezeti szempontok figyelembevétele a ROP céljaiban, és különösen intézkedéseiben elősegítheti a helyi lakosság, a civil környezetvédő mozgalmak, a hatóságok és a gazdasági szféra között kialakuló környezeti párbeszédet is.

Az SKV folyamat főbb tanulságai

Nem volt egyszerű feladat a ROP környezeti teljesítményének megítélése, ugyanis a ROP célrendszere és intézkedései az elmúlt másfél év során folyamatosan változtak. Mivel az SKV csoport mandátuma „csak” a ROP vizsgálatára szült, bizonyos komponensek időről-időre eltűntek a szemünk elől, hiszen a tervezést befolyásoló hatókörünk csak a ROP tervezőivel való együttműködésre terjedhetett ki. A másik nehézséget az jelentette, hogy a ROP céljai és intézkedései az általánosság olyan szintjén kerültek megfogalmazásra (példa egy ROP intézkedésre „*A turisztikai potenciál erősítése: turisztikai vonzerőkhöz kapcsolódó szolgáltatási háttér bővítése*”, amelyek analitikus eszközökkel csak jelentős nehézségekkel vizsgálhatók. Összességében arra a következtetésre jutottunk, hogy a ROP környezeti szempontból egy „szelíd” program, bár bizonyos intézkedései (pl. a turizmusfejlesztés) számottevő – azonban a ROP kidolgozottságának jelenlegi szintjén csak bizonytalanul becsülhető - környezeti kockázatot rejtget. Más kérdés, hogy a ROP-ból – talán az SKV csoport ténykedésének köszönhetően is – kikerült, nem fenntartható intézkedéseket sajnos az NFT más operatív programjai „felszívták” (pl. regionális repülőterek fejlesztése).

Mint az említettük, az SKV nemcsak elemző munka, hanem egyben partnerség-építő gyakorlat is, hiszen az SKV akkor érheti célját, ha az ajánlások „komolyan vétetnek” és folyamatosan beépítésre kerülnek a készülő tervezési dokumentumba.

- **Együttműködés a ROP tervezőivel:** a tervezői szint (a VÁTI szakemberei személyében) jelentős segítséget adott a munkánkhoz. Bár a tervezők szakértői szintje alapvetően nyitott volt a környezeti szempontok beépítésére, a ROP stratégiájának és tartalmának döntési mechanizmusa az SKV csoport számára jószerével láthatatlan maradt. Nincsenek információink arról, hogy az SKV csoport ajánlásai „menet közben” eljutottak-e vajon a felsőbb döntési szintekre. Az SKV csoport nem került kapcsolatba sem a VÁTI, sem a MEH Nemzeti Fejlesztési Hivatal döntéselőkészítő szerveivel, döntéshozóival.
- **Együttműködés a környezetpolitikai döntés előkészítőkkal:** a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium stratégiáért felelős helyettes államtitkársága és főosztálya részéről nyitottságot és segítőkészséget tapasztaltunk. Külön köszönettel tartozunk, hogy az SKV csoport által kidolgozott módszertant a KvVM „felvállalta” és helyettes államtitkári szinten ajánlotta a Nemzeti Fejlesztési Hivatal figyelmébe. Ugyanakkor megítélésünk szerint a minisztérium a ROP, illetve az NFT hivatalos tárcaközi véleményezési egyeztetési folyamatában erősebben is támaszkodhatott volna az SKV csoportra.
- **Együttműködés a civil szervezetekkel:** Kifejezetten hasznosnak és példaértékűnek látjuk a civilekkel való együttműködést. A Regionális Környezetvédelmi Központ valós és virtuális teret adott a civilekkel való párbeszédnek. Az MTVSZ által koordinált NFT-s kör és az SKV csoport az értékelés folyamán többször találkozott, rendszeresen kicseréltük a munkadokumentumokat és meglátásunk szerint kölcsönösen erősítettük egymás ténykedését.
- **Együttműködés az NFT egyéb értékelő (ex-ante) csoportjaival:** e területen problematikusnak és elégtelennek találtuk a párbeszédet. Készül(t) ex-ante értékelés (tudomásunk szerint kétszer is) az NFT egészére, illetve mind az öt operatív programra külön-külön. Mind a hat ex-ante értékelés környezeti pillére összefügg egymással és az általunk készített SKV-val is. Előttünk sem a szereplők, sem a nekik kiosztott feladatok, sem azok eredményei nem ismeretesek. Különösen problematikus, hogy a ROP ex-ante értékelésére – Phare forrásból – egy olyan holland cég kapott megbízást, amely – legalábbis a környezetvédelem területén – különösebb tapasztalattal nem rendelkezik. Ezért sem érthető, hogy miért nem támaszkodtak az SKV csoport munkájára, és miért nem kerültünk „helyzetbe” a ROP ex-ante értékelése környezetvédelmi fejezetének előkészítése és kidolgozása során.

Megítélésünk szerint ugyan az SKV folyamat javította a ROP környezeti integritását, ám az NFT egészének környezeti teljesítménye összességében nem javult, hiszen a ROP „zöldítése”

valamilyen mértékben maga után vonta más operatív programok „szűrítését”. Talán leglényegesebb tapasztalatunk az, hogy a ROP környezeti teljesítményének megítélése nem választható el az NFT egészének (és többi operatív programjának) környezeti szempontú vizsgálatától. Az operatív programokhoz tartozó ún. Programkiegészítő Dokumentumok kidolgozása során e szinergikus hatásokra sokkal nagyobb figyelmet kell fordítani.

Azt tapasztaltuk, hogy az SKV „haszna” leginkább az új együttműködési készségek kialakításában keresendő. Az SKV – bár analitikus eszköz is – elősegíti a szakmák, intézmények, társadalmi csoportok közötti tematikus párbeszédet. Lehetőséget teremt az „öko-logikus” gondolkodásmód terjesztésére és meghonosítására olyan területeken, ahol eddig a zöld szemlélet nehézségekkel küzdött, azaz a környezetpolitikai integráció „aprópénzre váltásának” egyik eszköze lehet. E szemléletalakító, integráló vonatkozásra a további SKV-kban még nagyobb hangsúlyt célszerű helyezni.

TERÜLETFEJLESZTÉS, TŐKEALLOKÁCIÓ ÉS KÖRNYEZETI KONFLIKTUSOK ÉSZAK-MAGYARORSZÁGON

Szerző: dr. Gyulai Iván, Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány - Miskolc

Közismert tény, hogy a szocialista iparosítás maradandó nyomokat hagyott a régióban, a rendszer végnapjait a gazdasági, társadalmi, és környezeti problémák egyidejű megléte jellemezte. A fejlesztések eredményeként a régió kétarcúvá vált, az ipar- és városfejlesztés centrumaiban kritikussá vált a környezet minősége, míg a marginalizálódó vidéki területek, mivel a fejlesztések elkerülték őket, megőrizték kulturális identitásukat, természeti és táji értékeiket.

A rendszerváltoztatást követő néhány év időleges javulást hozott a környezet állapotában. A privatizáció időszakában stagnált, vagy időlegesen szünetelt az ipari termelés, a földtulajdon változása miatt sokáig művelés nélkül maradtak területek, csökkent a területhasználati igény, és a kemikáliák használata is. A fogyasztás visszaesése miatt jelentősen enyhült az erőforrásokra nehezedő nyomás, és csökkent a környezetszennyezés.

A „szerkezetváltás” környezeti hatásai a kilencvenes évek közepétől kezdtek újra felerősödni. Eddigre körvonalazódott a nehézipari szerkezet átalakulásának iránya. Nyilvánvaló, hogy a nehézszerkezet privatizációja és korszerűsítése ment végbe először. A tulajdonosi érdek, a jó hírnév már nem engedi meg a jól látható környezetszennyezést, javul a hatékonyság, csökken a szennyezőanyag-kibocsátás. Noha a vaskohászat többszöri próbálkozás után sem tudott talpra állni, a korábbi infrastruktúra állandóan kísértett az újraélesztésre. Összességében azonban a korábbi ipari-városi agglomerációk veszítettek jelentőségükből, problémáik átstrukturálódtak. Környezeti szempontból kevésbé veszélyesekké, szociális szempontból viszont nehezen kezelhetővé váltak egyes gócok.

A mezőgazdaság környezeti hatásában nem éri ugyan utol a megelőző évtizedeket, azonban a fokozódó területhasználati igények miatt, az új tulajdonosok ötletei miatt számos, korábban regenerálódott élőhely pusztul el.

Mára a területhasználati igények változása miatt a területi kétarcúság kezd felbomlani, gyakorlatilag bárhol előfordulhat, hogy ötletszerű vállalkozások születnek. Az új szerkezetnek ez rejti a veszélyes voltát, hiszen a korábbi kevés szereplős, ezért jobban átlátható és ellenőrizhető rendszer, sokszereplős rendszerré alakul át, amelyben a tevékenységek környezeti hatásai is sokfélévé, átláthatatlanná válnak.

De vajon milyen szerepe van a környezeti konfliktusok kialakulásában a területfejlesztési elképzeléseknek és a tőkeallokációnak. Magyarország gazdaságának gyors növekedését tőkecsábító erejének köszönheti. A tőke a rendszerváltoztatás után kiszámítható politikai környezetet, s nem utolsó sorban olcsó természeti és humán erőforrásokat talált. Az állami politika, kötődjön az bármelyik kurzushoz, igyekezett kedvezményekkel és a gazdaság fejlesztését megalapozó infrastrukturális fejlesztésekkel növelni tőkecsábító vonzerejét.

Környezeti szempontból tehát itt kétféle hatással is számolnunk kell. Milyen környezeti hatásai vannak az infrastruktúrafejlesztésnek, és milyenek a beruházásoknak?

Az infrastrukturális fejlesztések alfája az autópálya építés, ettől a csodától várjuk az újabb fejlődési csomópontok kialakulását. Régióink az M3-as autópálya fejlesztése révén osztozik ezen örömeiből. S bár kétségtelen a hármas út vonalán fekvő települések fejlődésének meglődulása, kevéssé látható mindaz a negatív hatás, amely akár a régió egészére vonatkoztatva majd bekövetkezik akár a környezeti állapot romlása, akár a területi egyenlőtlenségek polarizációja révén. Már most figyelmeztetni kell, hogy bizonyos térségek fejlesztése, jelen esetben a Gyöngyös - Miskolc tengely, más térségek rovására valósul meg. A fejlesztési gócpontok elszívják a peremterületek vállalkozó kedvű, tehetős lakosságát, egyben kontraszelektálják a helyben maradókat. Az amúgy is marginalizálódott területek még a csekély fejlesztési potenciáljukat is elveszítik, a fokozódó társadalmi feszültségek miatt a fejlesztők elkerülik a problémás területeket. Már most megfigyelhető, hogy az ilyen helyeken az emberek a szegénységük okán természetes környezetük ellen fordulnak, onnan próbálják kielégíteni szükségleteiket. Ez azonban a táj és természeti értékek degradálódásához vezet, s még a korábban meglévő, csekély fejlesztési potenciál is elvész.

A másik figyelmeztető probléma az autópályák okozta környezeti hatások. Nyilvánvaló, hogy a közlekedés negatív externális hatásait a társadalom fizeti meg. Amikor tehát az állam támogatja az autópálya építést, akkor kétszer veszi ki a pénzt az adófizető zsebéből. Sajnos minden más olyan fejlesztés támogatására is vonatkozik ez, amikor a fejlesztés külső költségeit a társadalom fizeti meg. Ha a társadalom tisztában lenne az externáliák közgazdasági jelentőségével, aligha tehetné meg az állam, hogy közpénzből olyan beruházásokat finanszírozzon, amelyek csak kevesek hasznát szolgálják.

Ha azonban ezt sem érti a társadalom, akkor az már egyenesen nevetséges, ha az infrastrukturális beruházások természeti környezetre vonatkozó hatásait emlegetjük fel. Vajon kit érdekel a régióban még viszonylag épen maradt élőhelyi folytonosság feldarabolódása, fajok és élőhelyek végleges elvesztése? Kit érdekel, hogy a hegy lábánál végighúzó autópálya a hegyvidék és az alföld ökológiai összeköttetéseit vágja ketté? Nem hisszük, hogy az Unió ugyancsak kétarcú politikája, amely az élőhelyek európai összefüggő rendszerét szorgalmazza egyrészt, másrészt az európai közlekedési hálózat fejlesztését, összeegyeztethető, s megoldást jelentene a fenti problémára.

Az autópálya, infrastruktúraépítés kísérő jelenségei széleskörűek. Ezek közül a leggyakrabban a bányanyitással találkozunk. Természetesen tucat olyan, már működő bánya van, ahonnan a kavics és zúzalék igény kielégíthető lenne. De az üzleti lehetőség, s ennek megszerzési képessége, arra sarkalja a befektetőket, hogy újabb bányákat nyissanak. Sárospatakon a város határában lévő Páncélhegyet áldozta fel az önkormányzat a haszonszerzés érdekében, nem törődve a hegy gyepében található védett értékekkel. A Sajó mentén először egy erdő tűnt el, majd kavicsbánya lett belőle.

A másik probléma a tőkeallokációval kapcsolatban az erőforrások korlátozott rendelkezésre állásában rejlik. A helyi lakosság nem képes saját erőforrásaival rendelkezni, hiszen nincs tőkéje. Ennek hiányában bér munkás lesz, s bár erre az időre életminősége kétségkívül javul, nem válik tőketulajdonossá, nem tesz szert fejlesztési forrásokra, de ha tenne is, nem tudná kihasználni, hiszen a potenciálokat már más használja, vagy kihasználta.

Nagy baj az is, hogy a tőkebefektetőnek nincs identitása a helyi értékekhez, tájhoz, környezethez, kultúrához, emberekhez. A hivatalosok, a befektetni vágyók ostoba akadékoskodókat látnak néhány helyi ember ellenállásában, amikor értékeikre hivatkozva nem szeretnék látni egyik vagy másik fejlesztést. Milyen ostobák, maguknak akarnak rosszat. Sajnos azonban az identitás hiánya visszatükröződik a környezettel való bánásmódban, hiszen az számára nem több mint egy erőforrás, amely a magánhasznát gyarapíthatja.

Az új fejlesztések, ún. zöldmezős beruházások környezeti konfliktusa abban áll, hogy lassan kifogynak a természetes területek, s csökken a természetes élőhelyek folytonossága, sérülnek az ún. ökológiai hálózatok. Naponta vannak híreink arról, hogyan csipkedik el a természetet. Tehetik. Értékes földterületeit a vidék lakossága szinte ingyen adta tovább, mert örült a kis pénznek, s mert tőke hiányában amúgy sem tudna földjével mit kezdeni. A telekspekuláció is széles körben tetten

érhető, főleg a frekvenciált fejlesztési csomópontokban, így a nagyvárosok határaitban. A környezeti hatásvizsgálatok kötelezettsége erőtlen eszköz az erőtlen környezet- és természetvédelmi hatóság kezében, ahhoz, hogy képesek legyenek megakadályozni a zöldmezős beruházásokat.

A természetvédelmi területek is kedvelt célpontjává váltak a fejlesztőknek, hiszen ezek turisztikai potenciálja eddig kiaknázatlan maradt. Bózsza határában egy perlitbánya nyitásának terve váltott ki ellenállást néhány erdőtulajdonosból, akik nemcsak erdejüket, de nyugalmaikat, életminőségüket is féltik. De vajon meddig képesek ellenállni az emberek a beígért kompenzációnak, az átlagosnál magasabbra ígért vételárnak? Egyre gyakrabban jelennek meg szállodafejlesztők is. A szépséges Ménes-völgyben külföldi befektető tervez külföldiek számára luxus szállodát, ismerjük a Miskolc-Tapolcai Termálfürdő hegyoldalára tervezett kaszinó és luxusszálloda tervét is. Az erdészet már ezt megelőzően eltakarította az erdőt, s természetesen közpénzen folyik a régi bányaudvar rekultivációja is. Érthető, kell a megfelelő környezet a létesítményhez.

Mi következhet még ezek után?

A jövő szempontjából nyilvánvalóan meghatározó lesz a mára már valósággá vált európai integráció. A környezetvédelem területén ennek egyaránt vannak ígéretei és vannak veszélyei a régió számára. A veszélyek és lehetőségek ugyanazokban a tényezőkben rejlenek. Pl. a régió nagy valószínűséggel fejlesztési forrásokhoz jut a Strukturális Alapokból. Ám ezeket fel lehet használni olyan fejlesztésekre, amelyek tovább rontják környezeti állapotunkat, de javíthatunk is helyzetünkön. Egy másik döntő tényező lesz a mezőgazdasági terület-felhasználás változása. Noha ma úgy tűnik, hogy a régióban jelentős kiterjedésű, hatékony mezőgazdasági termelésre alkalmas területet lehetne kivonni a művelés alól, kérdéses, hogy mi történik ezekkel a területekkel, mire lesznek ezek használva.

Sajátos módon a ma környezetvédelmi célúnak nevezett felhasználások környezeti hatásai még tisztázatlanok. Nem tudjuk, hogy mit nyerünk, vagy veszítünk akkor, ha például a kivett területeken biodízel előállításához hozunk létre kiterjedt monokultúrákat, vagy ha tájidegen fajokból ültetünk erdőt. Erdőtelepítéssel le lehet rombolni egyébként természetes szukcessziós rendszereket, értékes gyepeket is, de a kivett területeken helyreállíthatjuk a természetes élővilágot, gazdagíthatjuk ökológiai rendszereinket is. Erre kevés esélyt látunk jelenleg, hiszen a fejlesztések nem a társadalmi hasznosság, hanem az egyéni haszon irányába mozdulnak. Igaz az is, hogy az európai uniós támogatási politika jelenleg ösztönzi a természetszerű területhasználati módokat.

Az elkövetkező tíz év a környezetvédelmi kommunális infrastruktúra fejlesztési éve lesznek. Ennek akár örülni is lehetne. Mint az jól látható, a fejlődés előfeltételének tartott infrastruktúrális beruházások lassan elérik a marginális területeket is. A távközlési és gázberuházási hullám után a szennyvízelvezetési, regionális hulladéklerakó projektek megvalósítása is megkezdődik. Az üzleti alapon működő kommunális szolgáltatási (hulladékszállítás és elhelyezés, vízellátás és szennyvízelvezetés) tevékenységek és a megszerezhető támogatások után verseny indul meg.

De vajon örülünk-e? A vidék csatornázása, szennyvíztisztítókkal való ellátása a jelenlegi technológiákkal csak súlyosbítani fogja helyzetünket. A ritkán lakott vidéki térségek csatornával való ellátása jó üzlet, de nem jó megoldás. A hálózat kiépítése, az üzemeltetés nagy fajlagos költségei, annak anyag és energia igényei egyaránt megterhelik a környezetet és a helyi társadalmakat. A regionális hulladéklerakók létesítéséért folytatott harc sem a környezeti érdekeket szolgálja. Vajon hová lettek az Unió szabályozásából a magyar hulladékgazdálkodási törvénybe is átvett prioritások, hogy a sorban az utolsó helyen állót valósítjuk meg?

Hasonlóan többes kimenetelű lehet a napjainkban feléledt vidékfejlesztési tevékenység is. Ma még nem léteznek a fenntartható fejlődést elősegítő szabályozó eszközök, a követhető modellek. Félő, hogy ilyen szabályozás és példák hiányában a vidék elveszíti a maradék kulturális, biológiai és táji diverzitását, ezzel egyben elveszíti legfontosabb fejlesztési potenciálját is.

Környezetvédelmi szempontból az a félő, hogy a vidékfejlesztési tervek nem lesznek tekintettel azokra a természeti értékekre, amelyek eddig, paradox módon, éppen a tőkehiány, a szegénység okán maradtak fenn.

A környezeti konfliktusok fokozódni fognak a közlekedéssel, szállítással kapcsolatban, ez a gazdasági fejlődés mindenkor vélejárója. Bár az Unióban is kettős célkitűzést szeretnének teljesíteni, hiszen a hivatalos politika épp úgy támogatja a közlekedési hálózat fejlesztését, mint a NATURA 2000 programot, amely az élőhelyek koherenciáját szeretné erősíteni. Sajnos azonban a két célkitűzés objektíven szemben áll egymással, együtt nem teljesíthetők.

A konfliktusok kiterjedése várható a turizmus, főleg a természetvédelmi területekre irányuló turizmus esetében is. Ennek fő oka, hogy a ma még érintetlennek tekinthető területeink rendkívül kis kiterjedésűek és sérülékenyek. Lehet, hogy a tájképet ilyen körülmények között is meg lehet menteni, az élővilág azonban jelentősen sérülhet.

Előre jelezhető az is, hogy konfliktusaink fokozódni fognak a globális környezeti változások következtében. Ebből a szempontból a folyóvölgyek kulcsterületek, esetleg fel kell készülni a szélsőséges vízhozamokra. Át kell értékelni az ártéri területek szerepét, a veszélyeztetett lakóterületek árvízvédelmi megfontolásait. Fokozódó gondot fog okozni a különböző ökoszisztémák megőrzése is a faji kompozíció megváltozása miatt.

Az integráció a környezeti szabályozás kiteljesedését hozza magával, ami a jobb standardok miatt javíthatja a környezetszennyező anyagok kibocsátását, a környezet terhelést. A nyugati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy mindez az erőforrások fokozott terhelésével, s végső soron a környezeti rendszerek károsodásával valósul meg. Nem feledhetjük el, hogy az ottani tökéletesebb szabályozás ellenére a környezeti állapot nem javult, hanem romlott.