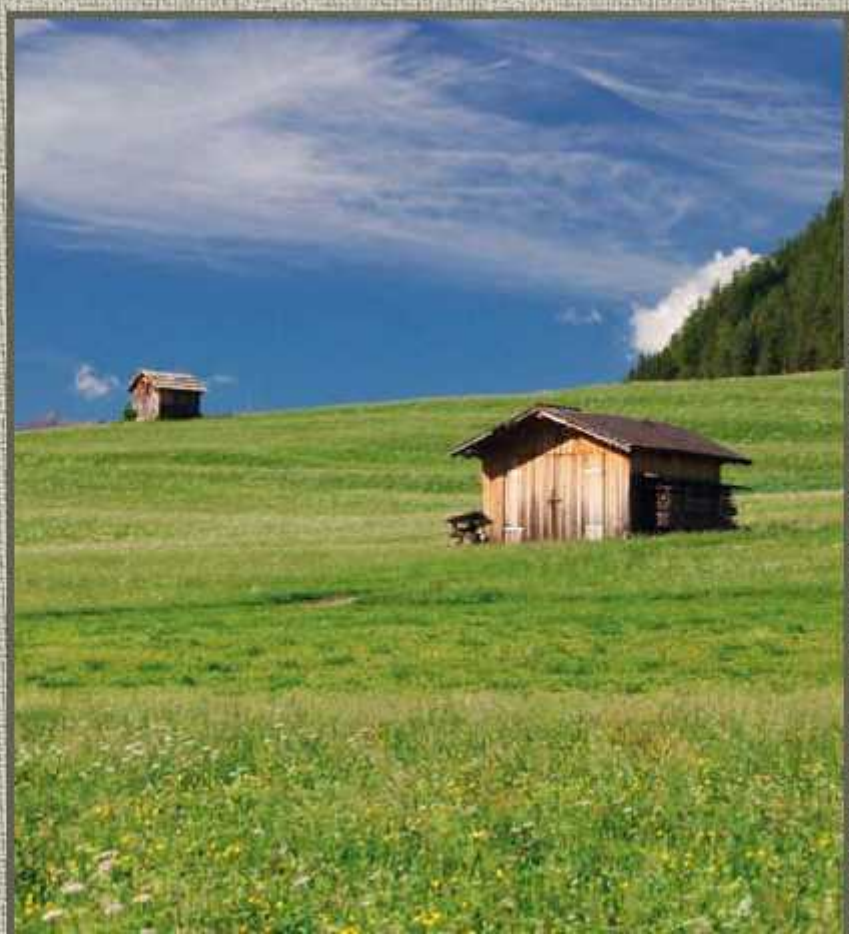


STUDIA GEOGRAPHICA

Varjú Viktor

Környezetpolitika és/vagy területfejlesztés



DÓM – DIALÓG CAMPUS

Varjú Viktor

KÖRNYEZETPOLITIKA ÉS/VAGY TERÜLETFEJLESZTÉS

A környezeti- és fenntarthatósági politika dilemmái
és viszonya a fejlesztéspolitikához

1

STUDIA GEOGRAPHICA
DIALÓG CAMPUS SZAKKÖNYVEK

2

A borítókép Mánfai György fotóművész munkája.

www.dialogcampus.hu

Varjú Viktor

KÖRNYEZETPOLITIKA
ÉS/VAGY
TERÜLETFEJLESZTÉS

A környezeti- és fenntarthatósági
politika dilemmái és viszonya
a fejlesztéspolitikához



DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST–PÉCS
DÓM KIADÓ ❖ BUDAPEST

3

A kötet megjelenését a Nemzeti Kulturális Alap támogatta.
A szerző a kötet megírása idején a Nemzeti Kulturális Alap alkotói
támogatásában részesült.



Lektorálta
Kerekes Sándor

4

© Dóm Kiadó – Dialóg Campus Kiadó, 2015

© Varjú Viktor, 2015

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

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék	5
Bevezetés	9
1. A környezetpolitika és fenntarthatósági politika fejlődése	11
1.1. Történeti mozaikok a 20. század előtti környezetpolitikából	11
1.2. Környezetpolitikai mérföldkövek a 20. században	13
1.2.1. Nemzetközi trendek	13
1.2.2. Hazai lépések	18
1.3. Az ezredfordulót követő nemzetközi környezeti-, fenntarthatósági- és fejlesztéspolitika – lépések és kérdések	20
2. Környezetpolitika, fenntarthatósági politika és területfejlesztés – kihívások	23
2.1. Környezetpolitika a városban	23
2.2. Túlnépesedés	29
2.3. Klímaváltozás	33
2.4. Energiapolitika – megújuló energetika	36
2.5. Vízkérdés	39
3. Reagálás a kihívásokra – környezetpolitika szabályozási oldalról	41
3.1. A környezetvédelmi szabályozás térnyerése az Európai Közösségben	41
3.2. A környezetvédelmi szabályozás magyarországi fejlődése	45
4. A fejlesztéspolitikába integrált környezeti politika – elmélet	48
4.1. A környezetpolitikai integráció nemzetközi fejlődése	48
4.2. Környezetpolitikai integráció kialakulása az Európai Közösségben	50
4.2.1. Környezetpolitikai integráció a városfejlesztésben	56
4.3. A környezetpolitikai integráció térségi és hazai fejlődése	57
4.3.1. Kelet-közép-európai sajátosságok	57
4.3.2. A magyar integráció	58
4.4. A környezetpolitikai integráció politológiai megközelítésben	61
4.5. A környezetszociológia hozzájárulása a környezetpolitikai integrációhoz	63
4.5.1. Társadalmi nyilvánosság – érdekvéonyesítés	64
4.6. A fenntarthatósági- és környezetpolitika (integrációjának) közgazdasági megközelítései	66
4.7. Kohéziós politikák és a környezetpolitikai integráció kapcsolata	69
4.7.1. Területi kohézió	69
4.7.2. Környezeti kohézió	70
5. A környezetpolitikai integrációt feltáró technikák, támogató eszközök	72
5.1. A környezeti értékelés kialakulása	72
5.1.1. Az értékelés	72
5.1.2. A környezeti értékelés	74
5.2. Az SKV kialakulása	74

5.3. SKV az Európai Unióban	77
5.4. A hazai SKV szabályozásának keretei	78
5.5. Az SKV elméleti és fogalmi háttere	79
5.5.1. Aktorok	81
5.5.2. Integráltság	81
5.5.3. A SKV „bővülő feladatai”	83
5.5.4. Az értékelés értékelése	84
5.5.5. A kormányzás/irányítás szerepe	85
5.5.6. Hatékonyság	86
5.6. A környezetpolitikai integrációt segítő eszközök/technikák a környezeti értékelés mellett	87
5.6.1. Hatás-állapot-válasz rendszerek	87
5.6.2. Ökoszisztéma szolgáltatások értékelése	88
5.6.3. A környezeti számlák szerepe	89
6. Nemzetközi tapasztalatok és tanulságok	91
6.1. A három pillér egyensúlytalansága – brit tapasztalatok	91
6.2. Ellentmondásos folyamatok és intézményrendszer – Tanulságok az észak-ír gyakorlatból	93
6.2.1. Környezeti érdekek az Észak-ír területfejlesztésben	94
6.2.2. A SKV Észak-írországban	98
6.3. Hollandia – széles körű társadalmi részvétel és központi független szakértői testület	99
6.4. Közösségi részvételen alapú környezeti értékelés	102
6.5. Mérés és monitoring – avagy indikátor választás, de hogyan?	104
7. A fejlesztéspolitikába integrált környezeti politika a hazai gyakorlatban	107
7.1. A magyar környezetpolitikai integráció sajátosságait meghatározó tényezők a fejlesztéspolitikai döntés-hozás kialakulásában és fejlődésében	109
7.1.1. Az SKV magyarországi „filozófiája”	109
7.1.2. Alapkövek – A ROP SKV módszertana	111
7.1.3. SKV a közlekedéspolitikában	113
7.1.4. Az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció (OFK) környezeti vizsgálata	114
7.1.5. Sajátosságok a 2007–13-as programozási időszak tervezésében	115
7.1.6. A környezetpolitika ellentmondásai az ISPA/CF beruházásoknál	127
7.1.7. További kutatási irányok – tanulás a 2014–20-as tervezési időszakhoz?!	129
7.2. A hazai környezetpolitikai integráció területi vetületei	130
7.2.1. A megyei szint	130
7.2.2. Települési szint	132
8. Összegzés	142
Köszönetnyilvánítás	145
Ábra és táblázatjegyzék	146
Felhasznált irodalom	147

*Hogy Szabolcsnak is meglegyen mindaz,
ami nekünk megadatott.*

Bevezetés

„Ha majd kivágtuk az utolsó fát, megszenyeztük az utolsó folyót és kifogtuk az utolsó halat is, akkor majd rájövünk, hogy a pénz nem ehető...” Ez az indián mondás, amely a Greenpeace egyik jelmondatává vált, jól tükrözi az ember földrajzi környezethez való viszonyát.

Az ember, és a társadalom által gerjesztett folyamatok gyakorta kedvezőtlen környezeti változásokat eredményeznek. A 20. század közepén rendkívüli módon felgyorsult az ipar fejlődése, különös tekintettel a vegyiparra. Az ipari termelés növekedése során akkor még kevés figyelmet fordítottak a gyártási és szállítási folyamatokban keletkező hulladékok, szennyvizek kezelésére. Nem vették figyelembe, hogy a következmények visszahatnak az emberre, a társadalomra. Ez a körkörös folyamat, ha kontrollálatlanul működik, annak beláthatatlan következményei vannak. Éppen ezért szükséges vizsgálni és foglalkozni a változások hatásaival, cselekvéseink, fejlesztéseink, növekedésünk következményeivel annak érdekében, hogy a területfejlesztés környezetetikus legyen, és a fenntartható fejlődés ne csak szlogenként jelenjen meg, hanem valódi tartalommal töltődjön fel.

Az 1972-es „A növekedés határai” című munka fő üzenete az volt, hogy a globális ökológiai kényszerfeltételek – melyek az erőforrás-használattal és a szennyezőanyag-kibocsátásokkal kapcsolatosak – jelentős befolyást gyakorolhatnak a 21. századra. A mű olyan alapvető, a megelőzésen alapuló, technológiai, kulturális és *intézményi változásokon* keresztül megvalósuló társadalmi innováció mellett érvelt, amely meggátolja azt, hogy az emberiség ökológiai lábnyoma (bár akkor még nem ezt a kifejezést használták) a Föld eltartóképességén túl ne növekedjen (MEADOWS, D.H. et al 1972).

15 évvel később, 1987-ben a Brundtland bizottság is további változásokat sürgetett: *„A következő évtized válságos lesz. Eljött az idő, hogy kitörjünk a múlt sémáiból. A szociális és ökológiai stabilitás fenntartása a környezetvédelem és a fejlesztés hagyományos eszközeivel csak az instabilitást növeli meg. A biztonságot a változásokon keresztül kell keresnünk.”* Bár változások történtek, a paradigmaváltás elmaradt (*Közös jövőnk* 1988).

Többek között a fentiek folyományaként a környezetvédelem Európában, Észak-Amerikában és a világ néhány gazdaságilag fejlettebb térségében ma már széleskörűen használt fogalom, a környezetvédelmi mozgalmaknak köszönhetően beépült a mindennapi tudásunkba. A környezetvédelemhez legszorosabban kapcsolt fogalom, a fenntartható fejlődés fogalma, ahol (elsősorban a természeti) környezetünk védelme mellett a társadalmi és gazdasági fejlődést is igyekszünk szem előtt tartani. A fogalom széleskörűvé válása, gyakori használata azonban számos félreértést, pontatlan, vagy félrevezető fogalomhasználatot és fogalomértelmezést eredményezett. Ahogyan HAJNAL K. írja (2006, p. 4.), a fenntartható fejlődés ... fogalma bonyolult összefüggérendszerként jelent és jelenik meg az elmélet és a gyakorlat területén egyaránt. A fogalmat sokféleképpen értelmezi a tudomány, a politika és a döntéshozatal is, ugyanakkor Hajnal K. (2006) arra is rávilágít, hogy „az emberiség nagy része még a fogalmat sem hallotta” (HAJNAL K. 2006, p. 4.). Jelen könyvnek nem az a célja,

hogy rendet tegyen a fogalmak között, hanem az, hogy bemutassa azokat a – szerző által – legfontosabbnak gondolt kérdéseket, amelyekkel a fenntarthatósági politikának, a környezetügynek ma szembe kell néznie. Az ilyen módon szubjektív megközelítésben a szerző a területfejlesztéshez kapcsolódóan az általa vélt legfontosabb tématerületeken – holisztikus megközelítésben – arra kívánja felhívni a figyelmet, hogy melyek azok a társadalmi, gazdasági, földrajzi, komplex értelemben környezet(ügy)i tényezők, környezetpolitikai irányvonalak, amelyek amelyek az emberi közösségek és a földi ökoszisztémák számára egyaránt előnyös minőségi fejlődéséhez hozzájárulhat.

A fentieknek megfelelően a bevezetésben bemutatja a környezetpolitika fejlődésének néhány csomópontját. Ezt követően a fejlesztéspolitika szemszögéből kerülnek terítékre a környezetpolitika fontosabb kihívásai, majd az erre adott főbb „szabályozási válaszok”. A második nagy blokkban a szerző szakirodalmi és empirikus tapasztalatait mutatja be, fókuszálva a stratégiai környezeti vizsgálatra, felhívva a figyelmet a javítandó dolgokra, rávilágítva arra, hogyan is kellene egyszerre, egymásba fonódva kezelni a környezetpolitika és a fejlesztéspolitika érdekeit.

A szerző az elmúlt évek nemzetközi és hazai kutatásai alapján, PhD disszertációjában leírtakat felhasználva, azt továbbfejlesztve, kiegészítve, aktualizálva tárja az olvasók elé megfigyeléseit fókuszálva a társadalmi, intézményrendszeri, és menedzsment előnyökre és hátrányokra amelyek a valódi fenntartható fejlődést, a területfejlesztésbe hatékonyan integrált környezetvédelmi érdekeket és politikát segítik és gátolják.

A könyvben többször említett nemzetközi (FP6) G-FORS¹ nevű kutatási projektben tárta fel empirikus módszerekkel a szerző az itt bemutatott eredményeit. Ezt a munkát folytatta tovább területi szintű vizsgálatokkal, Magyarországon, Észak-Írországban. Az NKA alkotói támogatása és más kutatási források biztosítottak arra lehetőséget, hogy a területi kutatások tovább folyjanak, és arra, hogy a szerző eddigi munkáját, amely a környezetpolitikai integráció kérdésköréről szól, jelen kötetben összefoglalja.

10

¹ http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/241_en.html

1. A környezetpolitika és fenntarthatósági politika fejlődése

A környezetvédelem, a környezeti- és fenntarthatósági politika fejlődésének vizsgálata kétségtelenül teljesebb lenne történeti, levéltári kutatásokkal. A könyv célja azonban a főbb problémákra, és megoldási lehetőségekre történő figyelemfelhívás. Ennek megfelelően a történeti jellegű áttekintése nem lehet teljes, itt a szerző által a szakirodalom áttekintése során a területfejlesztési kérdésekhez kapcsolódó környezeti értékelés és a környezeti politika fejlesztéspolitikai integrációja szempontjából érdekesnek ítélt állomások kerülnek röviden bemutatásra.

1.1. Történeti mozaikok a 20. század előtti környezetpolitikából

A környezetvédelem (és az explicit módon is megfogalmazott környezetpolitika) komplex értelmében a 20. század második felének terméke, amely a tudományos publikációkban is csak az 1970-es évektől vált széleskörűvé. Ilyen értelemben ez új dolognak tekinthető, azonban a környezetvédelemnek három olyan komponense van, amelyek jogszabályokban már jóval a 20. század közepe előtt megjelentek:

- a természeti környezet egyes tárgyait az ember kártételei, vagy szennyezés ellen védeni kívánó törekvése;
- a természeti környezet egyes tárgyainak a természetben lezajló spontán folyamatok következtében beálló károsodása elleni védelem;
- az embert a települési környezeten belül veszélyeztető vagy zavaró civilizációs ártalmak elhárítása (KILÉNYI G. 1978, 91. o.).

Az emberi gondatlanságból, a társadalmi különbségek megnyilvánulásából, illetve a népességkoncentrációból adódó kihívásokkal a közösségek nem mindig tudtak/akartak egyenlően megbirkózni, így a népességnövekedésből, de elsősorban a népességkoncentrációból adódó környezeti terhelések szinte azonnal visszahatottak. Bár már Mezopotámiában is alkalmazták a vízvezetéket, a szennyvízcsatornát, és ezeket a rómaiak hatalmas méretben használták, a város növekedésére, működésére jellemző rendezetlenségnek következményei is voltak. A bérházak például nem kerültek bekötésre a szennyvízcsatornába, a házi ürüléket a lépcsőházak kijáratánál lévő zárt ciszternába gyűjtötték, amelynek ürítése nem kellő rendszerességű volt. Így a bűz mellett a fertőzésveszély is nagy volt. A városi hulladék gyűjtése, illetve lerakása sem volt megfelelő, a hulladékot a város peremén elszórt nyitott vermekbe öntötték mindenféle óvintézkedés nélkül, amely kedvezőtlen higiénés állapot járványokat okozott, amely időről-időre megtizedelte a lakosságot (BARAKONYINÉ WINICZAI K. 1997). Így a mai fejlődő országokra jellemző nagyváros peremi környezetszennyezés már az ókorban is megjelent probléma volt.

Ha nem a környezet egyes elemeit átfogó jelleggel védő törvényeket vizsgáljuk, hanem a környezetvédelmi vonatkozású szórvány-rendelkezéseket, akkor számos szabályozást talál-

hatunk. Ide sorolható az i. e. első századi Lex Julia, amely az akkor már milliós lélekszámú Rómából kitiltotta a nappali időszakban a teherhordó járműveket (JULESZ M. 2008).

A körülöttünk lévő ökoszisztéma, valamint a környezeti elemek használata gyakorta járt együtt annak károsításával már az ember megjelenésétől kezdve. A mérték azonban nem volt mindig egyforma. Bár a szénét már a 12. század óta használja az emberiség (a kínaiak már 2000 évvel ezelőtt használták) (TAKÁCS-SÁNTA A. 2004), elégetése nagyobb környezeti terhelést az ipari forradalomtól okozott.

A természeti környezet védelmének igénye az ipari fejlődéssel együtt felerősödött, azonban az embert körülvevő környezet egyes elemeinek védelme érdekében már évszázadokkal korábban is szabályozták az emberi tevékenységet az egyes társadalmak. Már a középkori brit gazdaság is számolt a füstszennyezéssel, és uralkodói rendeletek büntették a nyílt színi szénégetést. A középkori Londonban a mai szmogriadókhoz hasonló intézkedések voltak érvényben (BODA Zs. 2004) Az első szabályozások elsősorban az erdőterületekre vonatkoztak, hiszen ebben az időben ez volt az az érzékeny pont, amely a mindennapi ipari tevékenységekhez hozzájárult. Ám azok túlhasználata veszélyt jelenthetett, hiszen az erdő nem csak a tűzifa kitermelése kapcsán, hanem a vadászat miatt is fontos élelmiszeripari bázis volt, még a 20. század elején is.

A 13. századtól a francia és német területeken komoly faállomány-csökkenéssel szembesülünk, amelyet a bányászatban felhasznált faszén előállítás okozott. A 16. századtól a brit mellett a német erdők nagy része is a vaskohászat áldozatává vált (KOKAS A. 2013).

Így a középkor végétől Európa számos városában részletes szabályozásokat bocsátottak ki arról, hogy ki, mikor, milyen célból vághat fát az erdőben (KOKAS A. 2013). Ezek mellett törvényi szabályozásként jöttek létre 1852-ben az osztrák Birodalmi Erdőtörvény (Reichsforstgesetz), valamint 1902-ben a svájci Erdőrendészeti Törvény (Forstpolizeigesetz). Az 1875-ben létrehozott holland *Hinderwet* (korábbi nevén *Fabriekwet*) (Törvény a zavarásról, környezetterhelésről) túlnyomórészt a települések feladataként határozta meg a „környezetjogi engedélyezést”. A környezetvédelmi ügyek – amelyek nem csak a természeti környezetet, hanem a településeket is érintette – megfelelő területi szintre történő delegálása tehát már idejekorán megtörtént.

Franciaországban 1810-ben törvény szabályozta az ipar által okozott környezeti ártalmak elhárítását. A 19. századi Anglia vízvédelmi (1848) és a levegő tisztaságát védő (1863) törvényeivel próbálta védeni környezetét (JULESZ M. 2008). Az urbanizációval együtt járó közegészségügyi (egyben környezetvédelmi irányultságú) törvények között említhetjük a brit Egészségügyi törvényt (1847-ben fogadták el), valamint a Közegészségügyi törvényt (1848), amelyek előírták a városok új lakóterületeinek csatornázását az ivóvizek elfertőztetésének elkerülése végett (BARAKONYINÉ WINICZAI 1997). A 19. századi svéd környezetjog vízügyi és szomszédjogi szabályozásokkal, majd a századfordulón már természetvédelmi törvénnyel próbálta befolyásolni a környezetromboló tevékenységeket. Dánia földrajzi elhelyezkedéséből eredően tengerpartja védelmére hozta létre szintén a 19. században környezetvédelmi szabályozását (JULESZ M. 2008).

Bár sokan a magyar környezeti politika, illetve természetvédelem ősi, előd törvényének Könyves Kálmánnak a halászó vizek védelméről szóló törvényét említik, ennek nem környezetvédelmi oka volt, hanem a királyi hatalom gazdasági megerősítését szolgálta (KILÉNYI G. 1978). Az első szabályozások az erdőkkel kapcsolatos szabályozások voltak (pl. Zsigmond király 1426. évi kíméletes erdőhasználatot előíró rendelkezése, az 1565. évi,

vagy 1669. évi erdőrendtartások (HORVÁTH G. 2013, 355. o.). III. Károly 1729. évi dekrétum 22. cikkelye „A vadászat és madarászat szabályozásáról” vadászati tilalmi időket határozott meg a vadállomány fenntartása céljából, míg a 1790. évi LVII. törvénycikknek „Az erdők pusztításának megakadályozásáról” élőhelyvédelmi hatása is volt (HORVÁTH G. 2013, KILÉNYI G. 1978).

Magyarországon a természeti környezet és a vidéki térségek legszembetűnőbb átalakítása a 19. század közepén kezdődött. A kultúrtáj terjeszkedése, az 1920-as évekig tartó környezetátalakítás, a termőföldnyerés, a gazdasági tér növelése alapvető nyomot hagyott a Kárpát-medencében és annak természeti környezetében (FRISNYÁK S. 1999).

1.2. Környezetpolitikai mérföldkövek a 20. században

1.2.1. Nemzetközi trendek

A 20. század első jelentős ökológus, erdész és környezetvédő gondolkodója ALDO LEOPOLD volt, akinek könyve a „föld-etikáról” „*A Sand County Almanac*” címmel, röviddel halála után, 1949-ben jelent meg. Művében a „biotikus közösség” (biotic community) integráltságának, stabilitásának és szépségének (megelőző jellegű (preserve) megőrzését hangsúlyozta (LEOPOLD, A. [1949]1987).

A környezeti politikában az áttörést kétségtelenül az 1960-as évek kezdete jelentette az Amerikai Egyesült Államokban. RACHEL CARSON (1994) 1962-ben megjelent könyve azt mutatta be, hogy a különböző növényvédő szerek (különösen a DDT, amelynek maradványai a betiltás ellenére azóta is kimutatható néhány fejlődő országban) széleskörű, kontrollálatlan használatának milyen ökológiai következményeivel kell számolni (PARK, C.C. [1987]2013). A 19. században kialakuló vegyipar a 20. század elején, közepén már számos környezetvédelmi problémát idézett elő, és a halogénezett szénhidrogének sztratoszferikus ózonkárosítása mellett az 1945-től egyre szélesebb körben használt műanyagok lerakott szemétként való megjelenésével is számolni kellett (TAKÁCS-SÁNTA A. 2004). CARSON könyve hiányolta a környezeti kontrollt és a társadalmi részvételt a döntéshozás folyamatában. A munka hatást gyakorolt a széles közvéleményre, biológusokra, ökológusokra, majd az ebből fakadó nyomás, valamint a toxikus kemikáliák kontroll alatti felhasználásának igénye 1969-re a Nemzeti Környezetvédelmi Politika (1969 National Environment Policy Act) megalkotásához vezetett az USA-ban. Ez a törvény az olyan államilag támogatott és finanszírozott projektek számára, melyeknek hatása lehet a környezetre, „környezeti megállapításokat” (Environmental Statements) írt elő. A végrehajtásért az Egyesült Államok Környezet Minőségi Tanácsa (US Council for Environmental Quality) volt a felelős. Az USA tagállamaiban azonban tovább folytak a beruházások, amelyek számos nemkívánatos fejlesztést eredményeztek. Reagan elnök regnálása alatt a kontroll erodálódása miatt még több, környezetvédelmileg nem kívánatos projekt valósult meg, amely az európai államok nemtetszését is kiváltotta (FORTLAGE, C.A. 1990).

1968-ban Aurelio Peccei kezdeményezésére 36 tudós és vezető üzletember találkozott Rómában, hogy beszéljenek az úgynevezett „globális problematikáról” („global prolematique”), azaz a globális környezeti és társadalmi egyensúlytalanságokról. Ekkor alakult meg az úgynevezett Római Klub. Egyik legfontosabb kezdeményezése az volt, hogy megrendelt

egy számításokon alapuló kutatást, amely az MIT (Massachusetts Institute of Technology) modelljére és kutatógárdájára épült (PELLE A. 2007).

A környezeti problémák széles körű, nemzetközi politikai színre lépése az 1969-es ENSZ Gazdasági és Szociális Tanács főtitkára, U Thant beszédéhez köthető, aki világviszonylatban kibontakozó környezeti válságról beszélt (HAJNAL K. 2006).

Európában Svédország és Dánia környezetvédelmi politikája játszott fontos szerepet a 20. századi európai és nemzetközi környezetvédelmi cselekvések széleskörűvé válásában: Koppenhágába került az Európai Környezetvédelmi Ügynökség székhelye, valamint Stockholmban tartotta első nagy környezetvédelmi konferenciáját az ENSZ (Egyesült Nemzetek Szervezete) 1972-ben (JULESZ M. 2008). A tanácskozáson – amely a környezeti politika (általános) integrációja felé vezető út következő mérföldköve –, meghatározták a modern nemzetközi és nemzeti környezeti politikák kereteit. Az itt elfogadott nyilatkozat 13. elve¹ tartalmazza, hogy az államoknak olyan integrált és koordinált megközelítést kell elfogadniuk fejlesztési terveikkel kapcsolatban, amely biztosítja, hogy a fejlesztés összeegyeztethető legyen az emberi környezet védelmével és javításának szükségességével². A konferencián részt vevő országok egymás után alkották meg saját, a kornak megfelelő nemzeti környezetvédelmi törvényeiket.

A konferencia hatására az elkövetkező években számos környezetvédelmi szervezet jött létre: Természetvédelmi Világszövetség (International Union for Conservation of Nature–IUCN), az ENSZ Környezetvédelmi Programja (United Nation Environment Programme–UNEP) valamint a Vadvédelmi Világalap (World Wide Fund for Nature–WWF). A Világ Környezetvédelmi Stratégiájának (World Conservation Strategy) célja az volt, hogy kezdeményezze és segítse a későbbiekben létrejövő nemzeti környezeti, környezetvédelmi, és környezeti- kontroll politikák létrejöttét, valamint hozzájáruljon ahhoz, hogy az (akkori) Európai Gazdasági Közösségek környezetvédelme formális, és közös jogi szabályozás alá kerüljön. Ennek egyébiránt első lépcsői az 1973-tól megfogalmazott környezetvédelmi akcióprogramok voltak. Ezen programok alapvetése az a gondolat volt, hogy a környezeti politikának elsősorban a megelőzésre kell koncentrálni, és a fejlesztések előtti megfontolásokat hangsúlyozta (FORTLAGE, C.A. 1990).

1972 fontos csomópont volt az előzetes környezeti vonatkozású értékelések és a környezetvédelem megerősödése tekintetében. Ekkor adta ki a – már említett – Római Klub első jelentését „A növekedés határai” (The Limits to Growth) (MEADOWS ET AL., 1972) címmel, amely a természeti erőforrások túlzott használatának következményeire hívta fel a figyelmet. Ez a nem klasszikus értelemben vett hatásvizsgálat és „ex-ante” értékelés, amely már számítógépes modellezésen alapult, – és arra hívta fel a figyelmet, hogy az emberiségnek szakítania kell addigi életmódjával, a mennyiségi növekedés teóriájával, – heves vitákat váltott ki, a benne felvetett problémák (élelmiszerválság, túlnépesedés, az energiahordozók kimerülése, az atomfegyverkezés okozta háború lehetősége) azonban rendkívül hamar beigazolódtak. 1973-ban az első olajválság, valamint a Szovjetunió az Amerikai Egyesült Államokból való gabona importjának kényszere legalábbis felhívta a figyelmet a tanulmány

¹ Annex I.

² Report from the United Nations Conference on the Human Environment held in Stockholm, 1972. [online] <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97> [cit. 2009.05.05.]

megalapozottságára. A Római Klub 1974-ben megjelent második jelentése „Fordulóponton az emberiség” címmel már módszertani szempontból is kifinomultabb volt, és ez a metodika azóta is folyamatos fejlesztés alatt áll a hitelesség és a megbízhatóság érdekében (GLIED V. 2013, MOSER M.– PÁLMAI GY. 1992).

Az 1970-es évek végén jelent meg LOVELOCK, J.E. (1979) Gaia-elmélete, amely arra világít rá, hogy a bioszféra több, mint élő szervezetek összessége. Az élő szervezetek, a légkör, az óceánok és a földfelszín egy összetett önszabályozó egység, amely a kémiai és fizikai környezettel összhangban őrzi meg a bolygó egészségét, egységét (KERÉNYI A. 2003).

A fenntarthatóság, valamint a fenntartható fejlődés fogalmi kereteinek – mint a mai környezetvédelem, és környezeti értékelések kulcsfogalmainak, kulcsdefiníciójának – kialakításához számos tudományos szakértő publikációja járult hozzá. Ilyen E. F. SCHUMACHER (1973/1991) közgazdász, *A kicsi szép (Small is Beautiful)*, FRITJOF CAPRA elméleti fizikus (1982) *Fordulópont (The Turning Point)*, vagy éppen LESTER R. BROWN (1981) *Egy fenntartható társadalom építése (Building a Sustainable Society)* című munkája. Ez utóbbi munka előfutára volt már az 1980-as éveket meghatározó szemléletnek, hiszen BROWN felhívja a figyelmet arra, hogy a környezetvédelmi problémák csak a gazdasági és társadalmi problémákkal együtt oldhatóak meg.

A következő fontos lépcső kétségtelenül a Közös Jövők (*Our Common Future*, 1987) címet viselő úgynevezett „Brundtland Report”. BROWN munkájára alapozva ugyanis az ENSZ létrehozta 1983-ban a Környezet és Fejlődés Világbizottságot, melynek élére Gro Harlem Brundtland asszonyt, Norvégia miniszterelnökét kérték fel. Ennek a 22 tagú bizottságnak volt tagja akadémikusunk, Láng István is (KERÉNYI A. 2003). A Brundtland Bizottság által megfogalmazott fenntartható fejlődés (sustainable development) – egy olyan fejlődés, ami „*kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövő generációk képességét, hogy kielégték a saját szükségleteiket*” – definíciójának megfogalmazása is segített abban, hogy a fent említett irányelv által definiált környezeti értékelés, a környezeti hatásvizsgálat (KHV) mind szélesebb teret nyert a döntéshozásban, illetve a tervezési-fejlesztési folyamatokban. Ezen felül a jelentés megfogalmazta azt, hogy a politikáknak szükséges az ökológiai dimenziót az egyéb dimenziók mellett figyelembe venni egy adott programidőszakban.

Az 1990-es években a Világbank részéről kísérleti számítások történtek arra vonatkozóan, hogy a gazdasági növekedés és a környezetszennyezés hogyan növekedik párhuzamosan, illetve a két trend mikor válik el egymástól³. A kutatás azt találta, hogy a gazdasági növekedés bizonyos szintjén a növekedés és a környezetszennyezés elválik egymástól, vagyis a folyamat leírható a környezet-gazdaságtanban gyakran használt *Kuznets* görbével. A környezetterhelést mutató adatok azonban nem mindig állnak megfelelő időssal a különböző országokból azonos metódusokkal gyűjtve rendelkezésre, ezért egyértelmű konzekvenciát nehéz levonni. A modellezések is azt mutatják, hogy a különböző légszennyező anyagokra vonatkozóan például különbözőképpen jelennek meg a trendek, a *Kuznets* görbe nem mindenhol azonosítható. A (dinamikusan) fejlődő országokban – mint például Kínában – a gazdasági növekedés és az egy főre jutó szén-dioxid kibocsátás trendje lineárisan növekvő (KEREKES S. 2007), ahogy ezt WILHELM Z. (2001) elemzése is alátámasztja.

³ World Development Report, 1992

Meadows és kutatótársai 1992-ben „Beyond the limits” (A határon túl) címmel egy újabb kutatási zárójelentést/könyvet publikáltak, amelyben megismételve korábbi elemzéseiket arra jutottak, hogy az emberiség számos természeti erőforrást megújulási képességét meghaladva használta, túllépve a fenntarthatóság határait (MEADOWS ET AL. 1992).

Az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciája 1992-ben Rióban még inkább hangsúlyozta a környezeti értékelés fontosságát. A Riói Csúcs 27 alap-deklarációjából 17 foglalkozott valamilyen kontextusban a környezeti hatásvizsgálattal vagy annak fontosságával (BARROW, C.J. 1997). A konferencián elfogadott program, az *AGENDA 21* (1992) 8. fejezete tárgyalja kiemelten a környezetvédelem döntéshozatali folyamatba történő integrációját. A dokumentum megfogalmazza, hogy az országoknak a nemzeti (fejlesztési) politikák, programok és tervek készítésekor a társadalmi-gazdasági fejlődésre vonatkozó ügyek mellett a környezeti kérdésekkel is ugyanolyan hangsúllyal kell foglalkozniuk, és integrálniuk a döntéshozatali folyamatba.

Megjegyzendő azonban, hogy az *AGENDA 21* (1992) ugyan a fenntartható fejlődés témakörének számos részletét megfogalmazza, azonban kimondja azt is, hogy a fejlődés fogalma nem tisztázott; holisztikus, interdiszciplináris megközelítésre van szükség egy megfelelő módszertan és a pontosabb irányelvek megfogalmazásához (HAJNAL K. 2006). E mellett elmondható, hogy a fenntartható fejlődés fogalmának mai értelmezése, használata – különös tekintettel a gazdaságra és a gazdaságfejlesztésre – hiányos. Az értelmezések elsősorban kvantitatív, nem pedig kvalitatív irányultságúak. A fejlesztési dokumentumok gyakorta tartalmazzák a fejlődés helyett a növekedést, valamint a fenntarthatóság értelmezésekor a környezeti és társadalmi fenntarthatóságról megfeledkeznek, a fókusz a gazdaságon van.

A Riói Konferencián két nemzetközi egyezményt is megnyitottak aláírásra. A biodiverzitás-egyezmény mellett az Éghajlatváltozási keretegyezmény az 1997-es kiotói jegyzőkönyvvel vált teljessé.

A Riói Csúcs abban az értelemben is áttörést jelentett, hogy „a konferencia előkészítése során a Nemzetközi Elektrotechnikai Bizottság (IEC) 1991-ben létrehozta a Környezeti Tanácsadók Stratégiai Csoportját (Strategic Advisory Group for the Environment, SAGE), abból a célból, hogy ajánlásokat fogalmazzon meg a nemzetközi környezetügyi, környezet-irányítási szabványokra⁴” vonatkozóan (KELECSÉNYI S. 2001, p. 47.). A SAGE a környezeti politika integrációja tekintetében ott jelentett áttörést, hogy vállalati szintre vitte a környezeti politika beépülését, a környezetirányítási rendszerek (KIR)⁵ előtérbe helyezésével, hiszen a KIR lehetőséget biztosít arra, hogy a vállalati stratégiába környezeti politikát és alapelveket integráljon, és azt a végrehajtás során ellenőrizze⁶.

Az 1996-ban publikált, WACKERNAGEL és REES (2001) kutatócsapata által jegyzett ökológiai lábnyom elméletében a növekedés-orientált közgazdasági megközelítés háttérbe

⁴ A SAGE munkájában több mint 100, a világ 20 országát és 9 nemzetközi szervezetet képviselő környezeti szakember vett részt (Kelecsényi S. 2001, p. 47.)

⁵ Az egyik legismertebb ilyen környezetirányítási és minősítési rendszer az ISO 14001.

⁶ Ilyen környezetirányítási rendszer az EU Környezetközponitú Irányítási és Audit Rendszere (ECO Management and Audit Scheme, EMAS), melyet a Közösség 1993-ban fogadott el, és 1995-ben léptett hatályba. Az EMAS kezdetben kizárólag az ipari tevékenységeket folytató vállalkozásokra volt alkalmazható, azonban a 761/2001 EK rendelet ezt kiterjesztette az összes szektorra. Az EMAS-ban való részvétel önkéntes.

szorul. Az azóta többször pontosított és frissített makromutatójukban azt veszik figyelembe, hogy az egyes (elsősorban jólétet) biztosító fejlesztések hogyan hatnak az embert körülvevő természeti környezetre, erőforrásokra, azok megújulására. Az ökológiai lábnyom elmélete azt mondja, hogy minden társadalmi-gazdasági folyamat fenntartásához, élelmiszertermelésre, fa- és papír igény kielégítésre szükség van egy bizonyos energia- és anyagmennyiségre, beépített területre, amelynek megtermeléséhez bizonyos nagyságú ökológiailag produktív földterület tartozik. A keletkező hulladékot is kezelni kell, annak abszorpciójához szintén adott mennyiségű, ökológiailag produktív földterület szükséges. Így az ökológiai lábnyom egy adott népesség természetére gyakorolt terhelésének mértékegysége, az a földterület nagyság, mely egy adott népesség által elfogyasztott javak megtermeléséhez és a kibocsátott hulladék közömbösítéséhez szükséges. Ez a szükséges földterület lehet kisebb vagy nagyobb is, mint az adott népesség által elfoglalt terület (város, régió, ország). Az utóbbi esetben már a természeti környezet olyan területeit is használjuk, amely számunkra nem áll rendelkezésre. Ez utóbbi jellemző a gazdaságilag fejlett társadalmakra (WACKERNAGEL, M.–REES, W. E. 2001). Az ökológiai lábnyom mutatója már nem a gazdasági növekedés vagy fejlődés mutatójaként jelenik meg, hanem szemléletében a természeti javak értékelését, számbavételét a természeti környezetet, mint keretet ragadja meg, és a gazdasági folyamatokat, a gazdasági növekedést vagy fejlődést annak részeként tekinti. Tehát nem a jólétet, és ahhoz vezető társadalmi-gazdasági fejlesztések sikerességét hivatott mérni, hanem az ahhoz vezető út tőke vagy forráshasználatát. Vagyis ez a makro mutató szemléletében tér el a gazdasági jóléti mutatóktól, és a jólétet a természeti környezeti források axiomatikus kezelésével próbálja megbecsülni. Mindemelllett az ökológiai lábnyom mutatója nem a rövid, hanem a hosszú távú előregondolkodás szemléletét hordozza.

A Riói Konferencia után öt évvel, 1997 nyarán az ENSZ Közgyűlés rendkívüli ülészakán, New Yorkban értékelte a Rió óta eltelt időszak vállalásait, eredményeit. Megerősítették, hogy a Rióban elfogadott dokumentum fontos célokat tartalmaz, kihangsúlyozták a környezetvédelem és a gazdasági fejlődés együttes kezelését, és deklarálták, hogy ezek végrehajtására kell koncentrálni. Vagyis érdemi lépés – néhány, elsősorban skandináv államot leszámítva – nem történt (LÁNG I. 2003).

Fontos lépés volt a környezetpolitikában az 1997-ben megszületett Kiotói Egyezmény, amely a globális klímaváltozás elleni harc meghatározó – és persze sokat vitatott (lásd. pl. LOMBORG, B. 2001) – eszközrendszerét hozta létre. A Kiotói Egyezményhez csatlakozó kormányzatok, részes felek vállalták, hogy szén-dioxid kibocsátásukat csökkentik. (A klímaváltozás elleni lépésekről részletesebben később szólunk.)

2000-ben, két éves előkészítést követően az ENSZ 189 tagállama elhatározta, hogy 2015-ig (illetve néhány kérdésben 2020-ig) fontos szociálpolitikai kérdésekben lényegi lépéseket tesznek, felszámolják a súlyos szegénységet, az éhezést, csökkentik a gyermekhalandóságot, és több súlyos betegség elleni küzdelemben még nagyobb erőforrásokat összpontosítanak⁷. A Milleniumi Fejlesztési Nyilatkozat (Millenium Development Goal–MDG Milleniumi Fejlesztési Célok) meghatározott céljai között a környezeti fenntarthatósághoz kapcsolódóan elsősorban társadalompolitikai célok fogalmazódtak meg (FARAGÓ T. 2013),

⁷ http://www.menszt.hu/tudnivalok_az_egyesult_nemzetek_szervezeterol/milleniumi_fejlesztési_celok

a környezeti erőforrások csökkenésének visszafordítása az, amely kimondottan a természeti környezet védelméhez kapcsolódik.

1.2.2. Hazai lépések

A természeti, táji környezetben nagyléptékű változtatások az 1950-es évektől jeleket megismételten, amelyre majd az 1970-es évektől kezdett el reagálni a környezeti politika. A mezőgazdaság intenzifikálása, a vegyipar előretörése, a nehézipar uralma a szennyezések mértékét növelte, amely a vidéki térségekben különösen szembeűnő volt. A részben családi gazdasági kultúrán alapuló ágárgazdaságot az intenzív, kollektívizált, monokulturális jellegű, a tájra gyakran korábban nem felétlenül jellemző kultúrák „meghonosítása” jellemezte. Az úgynevezett „természeti tudás” eltűnéséhez pedig a kuláknak nevezett társadalom ellehetetlenítése, városokba történő bemenekülése is hozzájárult (LÁNYI A. 2010). Az 1970-es évekig a falvak közműves vízellátása és a szennyvízelvezetés alig fejlődött, amelynek egyik kardinális oka a települések fejlesztési osztályba sorolása volt. Ennek következményeként a települések majd fele központi fejlesztés nélkül maradt (HAJDÚ Z. 2001). A lokális, kevéssé szervezett hulladékgazdálkodási rendszer miatt itt az emberi és állati hulladékok a településen belül a talajba kerültek, melynek következtében a talajvizek egyre nagyobb mértékben elszennyeződtek.

A rendszerváltást követően nem csak a jogi szabályozás, hanem a társadalmi részvétel is követte a nemzetközi környezeti politika irányvonalát. Ez azonban a sajátos társadalmi-politikai helyzet miatt eltérő volt. Az 1980-as évek végén egyre erősödő környezetvédelmi, tudományos megfontolások mellett egyre erősebb szerephez jutottak a környezetvédelmi társadalmi mozgalmak, melyek Magyarországon nem csak az államszocialista rendszert támadták, hanem a közgondolkodásba kívánták bevinni az ökológiai szempontokat. Kezdetben a problémák jellemzően helyi szinten jelentek meg. Volt, ahol hasonló környezeti konfliktus a lakosságból több (pl. Ajka), volt ahol kevesebb (pl. Százhalombatta) ellenérzést és nyilvánosságot váltott ki. Az államszocializmus időszakában azonban ezek a társadalmi cselekvések tehát csak lokálisan és kis mértékben jelentek meg az országos kommunikációs csatornáknakban.

A természeti környezet javulása tekintetében Magyarországon a rendszerváltozás hozott pozitív eredményt. Az 1990-es évek gazdasági átalakulása, szerkezetváltása, a nagyipar és a nagyüzemi mezőgazdaság háttérbe szorulása, a technológiai fejlődés a természeti környezet szennyezésének lokális csökkenését eredményezte (FODOR I. 2001, SZABÓ-KOVÁCS B. 2007). Az 1990-es években a környezetpolitikai értelemben vett fejlődés azonban nem volt ellentmondásmentes. Az infrastrukturális fejlődés óriási előrelépés volt a falvakban, amely a környezeti terhelés ellenőrzés és kezelés alá vonását is jelentette. A hálózatokra való rákötés azonban eleve nagy alkalmi és folyamatos terhet jelentette különösen a nehézsorsú aprófalvas lakosságnak. A közműfejlesztések is a leggyakrabban egyoldalúak voltak, a vezetékes vízhez nem kapcsolódott szennyvízelvezetés. „A fogyasztói társadalom másik velejárájaként a vezetékes gázhálózat kiépítése miatt a hagyományos módon már kevésbé kezelhető szemét kezelését a megfelelő kiépítettségű hulladékátrolók hiánya akadályozta” (G. FEKETE É. 1997, 110. o.), valamint az átalakuló hulladékszerkezet a mennyiség növekedését, így az elszállítási költségek nagyságát is növelte. A hulladék- és szennyvízkezelésben

a 2000-es évek elején induló, majd az évtized végén záruló ISPA, valamint Kohéziós Alap beruházások jelentettek megoldást sok helyen környezetvédelmi szempontból. A hulladékgazdálkodás terén a szelektív hulladékgyűjtés eredményezhet még költségcsökkenést lakossági szinten.

A magyar környezetpolitika dinamikájában a 2000-es években változás következett be, amelyben szerepet játszott egyrészt a nemzetközi szervezetek magyarországi megerősödése (pl. Greenpeace), valamint a társadalmi szereplők intézményesítése (ilyen pl. civil egyeztető fórumok (CEF) létrehozása, vagy a társadalmi egyeztetés eljárási normarendszere (TEEN) program regionális megerősítése) (GLIED V. 2008).

Ezekben az években a környezetpolitika mind inkább széles társadalmi kérdéssé vált. Ennek legfőbb oka, hogy a környezeti problémák „elaprózódtak”. A nagyipar és a kollektív mezőgazdaság átalakulásával, az ipari technológiák javulásával már nem a vállalati, hanem a lakossági szektor vált a legnagyobb szennyezővé. A hazai fogyasztói társadalom kialakulásával a problémákat már csak széles társadalmi összefogással lehetett orvosolni.

Követve az ezredforduló nemzetközi környezeti politikáját, Magyarországon is kulcskérdéssé vált a klímaváltozás, valamint az energiafelhasználás és energiahatékonyság. 2003-ban az MTA és a Környezetvédelmi- és Vízügyi Minisztérium (KvVM) anyagi közreműködésével útnak indult a VAHAVA-projekt (változás–hatás–válaszadás szavak két-két kezdőbetűiből), amely a klímaváltozás Magyarországon várható irányait, valamint az egyes ágazatokra és szakterületekre valószínűsíthető hatásokat kutatta. A projekt finanszírozásának lejártát követően a kezdeményezés nem halt el, hanem önkéntes alapon, szélesebb szakmai-társadalmi bázison tovább folyt tovább⁸.

A **környezetpolitikai stratégiai tervezésre** fókuszálva érdemes még néhány kulcsdokumentum hazai helyzetét megemlíteni. A 2007-ben (az EU-ban utolsóként) elfogadott és 2012-ben megújított, 2013-ban elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődési (Keret)Stratégia (NFFS) a fenntarthatóságot veszélyeztető folyamatokat és jelenségeket tárja fel. Az NFFS hosszú távú döntés-előkészítő koncepcióként funkcionál, meghatározva a fenntartható fejlődéshez kapcsolódó legfontosabb alapelveket. A dokumentum azért is különösen fontos, mert etalonként szolgál a programok és tervek készítésekor, mint illeszkedési keret a horizontális elvek érvényesülésénél. A stratégia civil értékelése azonban rávilágít a dokumentum néhány hiányosságára, koncepcionális ellentmondására⁹.

A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS) (2008–2025) az energiahatékonyság, az energiatakarékosság, a szén-dioxid megkötő technikák alkalmazása mellett a megújuló energiaforrásoknak rendel meghatározó szerepet. Külön kitér az adaptációs és a csökkentési stratégiákra is. A települési intézkedéseknél a településrendezési megoldások szükségességét irányozza elő. A klímaváltozás kezelésében a közlekedéssel kapcsolatos feladatok elvégzését az állam és az önkormányzatok közös szerepvállalásával képzei el. A településrendezési feladatoknál, a településszerkezet kialakításánál a NÉS a városi hőszéna kialakulásának kezelését tekinti fontosnak, valamint prioritásként kezeli zöldfelületi és zöldterületi rendszerének védelmét és fejlesztését. Vízgazdálkodásnál a csapadékvíz megfelelő elvezetésére

⁸ <http://www.vahavahalozat.hu/>

⁹ <http://www.greenfo.hu/hirek/2013/03/26/elfogadta-az-orszaggyules-a-nemzeti-fenntarthato-fejlodes-keretstrategiat>

hívja fel a figyelmet. Hasonlóan a nyugati trendekhez, a NÉS az éghajlatváltozás sok hatását figyelembe veszi, azonban a közvetett hatások (pl. biodiverzitás vagy az ivóvízkészlet) már nem integrálódtak a dokumentumba.¹⁰

A második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (2014–2025) tervezése 2013. második felében indult reagálva a megváltozott társadalmi-gazdasági feltételekre és új törvényi előírásokra, tartalmazva 2050-ig a hazai dekarbonizációs úttervet¹¹.

Magyarországon (és másutt is) alapvető feladat és felelősség hárul **a helyi, települési szintre**. Az önkormányzatoknak nem csak kötelezettségeikből adódóan kell, hogy a települések (különösen a városok) életminőségére figyeljenek, ugyanis a környezeti minőség lakóhely-választási tényező is egyben. Nagy kreativitást igénylő munkát végző csoportok körében a városi környezetminőség meghatározó, amely végső soron gazdaságfejlesztési tényezőként jelenik meg a települések életében. Ezt felismerve egyre több város épít a környezeti minőségre (SUVÁK A. 2011), amely a települések környezetvédelmi és természetvédelmi feladatainak, a tudatos, környezetbarát településfejlesztésnek és területrendezésnek az eredménye.

1.3. Az ezredfordulót követő nemzetközi környezeti-, fenntarthatósági- és fejlesztéspolitika – lépések és kérdések

A 2002-ben Johannesburgban megtartott Fenntartható Fejlődés Világtalálkozó a társadalmi problémák mellett különös hangsúlyt helyezett a környezeti problémák megelőzésére. Megerősítették az Agenda 21 érvényességét és a benne foglalt feladatok fontosságát. A fenntartható fejlődés, mint elérendő társadalmi célkitűzés felértékelődött Johannesburgban. Pozitív fejleményként jelent meg, hogy Kanada és Oroszország bejelentették csatlakozási szándékukat a Kiotói Jegyzőkönyvhöz. Azonban az is megállapítható, hogy a Riói Csúcson elhatározott feladatok túlnyomó része továbbra sem teljesült (KERÉNYI A. 2003, LÁNG I. 2003). MEADOWS-nak és szerzőtársainak ennél lesújtóbb a véleménye. Ők azt mondják, hogy: „A 2002. évi johannesburgi Rio+10 konferencia még ennél (az 1992-es Rió Konferenciánál¹²) is kevesebbet ért el; a különböző ideológiai és gazdasági viták, illetve azok a próbálkozások, melyek szűk nemzeti, üzleti vagy egyéni érdekeket képviseltek, szinte teljesen megbénították a konferencia munkáját” (MEADOWS et al. 2005, 13. o.).

MEADOWS D. és szerzőtársai 2004-ben jelentették meg újabb könyvüket, az 1972-es jelentés harmincadik évfordulójára. A korábban kidolgozott modellt kívánták végigfuttatni, illetve megnézni, hogy mi az ami az elmúlt harminc évben változott. Sikerként könyvelik el, hogy az 1990-es évekre, majd az ezredfordulóra a környezetvédelemről való közbeszéd mindennaposá vált, a legtöbb országban létrejöttek környezetvédelemmel foglalkozó minisztériumok¹³ és az 1990-es évek végére újabb kvantitatív, plasztikus módszerrel,

¹⁰ A bekezdések egyes részei a 2012-ben készült NFÜ Területi kohéziós előtanulmány kutatása során készültek.

¹¹ <http://nak.mfgi.hu/hu/node/44>

¹² A szerző közbevetése.

¹³ Itt jegyzendő meg, hogy Magyarország, szembe menve az árral, a 20 éves múlttal rendelkező önálló környezetvédelmi minisztériumát 2010-ben alárendelte az agrárügyekkel foglalkozó minisztérium alá, deklarálva ezzel

az ökológiai lábnyom számítással (lásd. WACKERNAGEL, M.–REES, W.E. 2001) látványosan lehetett érzékeltetni a „tüllövéseket”. MEADOWS-ék felhívják a figyelmet arra, hogy céljuk nem a riogtatás, a média ilyen szerepének átvétele, hanem (a World3) számítógépes modellezen alapuló forgatókönyvek elemzése és publikálása. A 21. század elején a forgatókönyvek azt mutatják, hogy a különböző környezetvédelmi intézkedések számottevő javulást hoztak, önmagukban azonban nem elegendők. „Ott bizonyulnak kevésnek, ahol a technológia, a piac reakciói maguk is késnek...Műszaki haladásra és a piaccgazdaság rugalmasságára van szükség ahhoz, hogy elkerüljük az összeomlást, és fenntarthatóvá tegyük a világot” (MEADOWS D. ET AL. 2005, 33. o.). A technológiai késés technológiai transzferrel részben áthidalható, ám ehhez több további tényezőnek is közre kell játszania. A szén-szegény technológia-transzfer legfőbb célja az, hogy „levágja” a Kuznetz görbe¹⁴ „csúcsát”, amely azt jelenti, hogy nem kell várnunk arra, hogy a GDP elérjen egy olyan magasabb szintet, amely már alacsonyabb kibocsátással jár (OCKWELL, D.G. et al. 2008).

A 2000-es évek közepén VENETOULIS és kollégái finomították az ökológiai lábnyom számításának módszertanát, és a biokapacitás tekintetében már figyelembe vették a Föld teljes felszínét, valamint az óceánok mélyebb, az ökológiai folyamatokban még résztvevő részeit is (VENETOULIS, J.–TALBERTH, J. 2006). A „Lábnyom 2.0” számítása így már nagyobb „elnyelő” és „produktív” területekkel számol, ugyanakkor ez az „ökológiai érzékenység” nagyobb volumenét is jelzi.

A nyugat-európai környezetpolitikában található előremutató példákat is. Franciaország – Jacques Chirac köztársasági elnök kezdeményezésére – az 1958-as francia alkotmány 2005-ös felülvizsgálatakor egy ún. Környezetvédelmi Chartával egészítette ki alkotmányát, – beemelve számos fontos környezetvédelmi jogelvet, – amely az alkotmány többi rendelkezésével egyenértékű (SZABÓ M. 2013).

Azok a szereplők, akik eddig is sokat tettek a környezeti politika minden szakterületre történő begyűrűzéséért, tovább folytatják munkájukat. Svédország a 2009-es EU elnökségének ideje alatt demonstrációs anyagokkal propagálta a környezettudatos életmódot, és mutatta be kutatási eredményeit, amely már a mindennapi ember számára is elérhető. A „Facing the Future” mozgalom pedig neves szakemberekkel, valamint kiadványokkal segítette a környezettudatos gondolkodás terjedését minden szinten.

A 2007-ben az USA-ban elinduló pénzügyi és jelzáloghitel válságnak – amely 2008-ban a világ nagy részére begyűrűzött és a gazdasági működés nagy részét érintette – környezetvédelmi szempontból két folyománya volt. Egyrészt a csökkenő gazdasági teljesítésnek köszönhetően a környezeti terhelések is csökkentek, ugyanakkor a közzgazdasági, politikai és fejlesztéspolitikai gondolkodásban felerősödött a kvantitatív jellegű gazdasági növekedés igénye.

MEADOWS ET AL. (1972) már az 1970-es évektől feszegették a növekedés határait, és bár a „nemnövekedés” (degrowth, décroissance franciául) stratégiáját már – többek között – az ökológiai-közzgazdász GEORGESCU–ROEGEN, N. (1994) is használta az 1990-es évek első felében, majd LATOUCHE, S. 2006-ban könyvet írt róla (amelyet 2011-ben fordítottak

a környezetvédelem fontosságának csökkenését.

¹⁴ The Environmental Kuznet Curve [A környezeti Kuznets-görbe]: A Survey of Literature [Egy irodalomfeldolgozás]. Simone Borghesi European University Institute. 1999.

magyarra), azonban a koncepció széles értelemben vett formális megjelenése 2008-ban történt csak meg az első nemnövekedési konferencia deklarációjában, amelyet 2009-ben az Európai Parlament is megvitatott (RIJNHOUT, L.–SCHAUER, T. (eds.) 2009 (in); MÉSZÁROS S. 2011, MÉSZÁROS S.–HAJDU I-NÉ 2012).

A nagy nemzetközi egyezmények újratárgyalásai mellett számos nemzetközi szervezet jelentet meg figyelemfelhívó közleményeket különböző számításokra alapozva, amelyek arra hivatottak, hogy felhívják a figyelmet újra és újra a fenntarthatatlanságra, a környezeti politika érvényesülésének hiányos voltára. 2010 októberében a természetvédelmi világalap (WWF) arra figyelmeztetett, hogy az ember már másfél földet használ. Ez azt jelenti, hogy a föld népességének 50 százalékkal nagyobb ökológiai kapacitásra lenne szüksége a jelenlegi fogyasztás fenntartásához (RICHMOND, M. 2012).

A 2012-ben megrendezett Rio+20 konferenciával kapcsolatosan a résztvevők már pesszimisták voltak. Az ún. zero draft¹⁵ – számos intézményi reform mellett – tartalmazta a zöld gazdaság fejlesztését, a K+F fontosságát és ehhez kapcsolódóan a környezetbarát technológiák kutatási összegeinek növelését (GLIED V. 2013). A konferencián a tengerek fenntartható gazdálkodásáról, a túlhalászásról kellett volna legsürgősebben valamilyen közös megegyezést kieszközölni, azonban a konferencia – a nagyhatalmak érdekkellentétei miatt – valódi áttörés és kötelező érvényű megállapodás nélkül végződött.

Az eddig bemutatott környezetvédelmi, környezetpolitikai mozgalmak, környezetvédelemmel foglalkozó (tudományos) szervezetek jó néhány foratókönyvet felvázoltak a jövőre vonatkozóan. Számos nemzetközi szervezet ezekre reagálva olyan jövőbe mutató stratégiákat fogadott el, amelyek a foratókönyvek optimistább irányába mutathatnak. (Így az Európai Bizottság hosszú távú stratégiája – integrálva a környezetpolitikai megfontolásokat – azt tartalmazza, hogy 2050-ig tűnjenek el a városokból a benzinüzemű gépkocsik (RICHMOND, M. 2012).) Vannak azonban olyan, a területfejlesztési prioritásokat befolyásoló kérdések, kihívások, amelyekre érdemes külön is felhívni a figyelmet.

22

¹⁵ The future we want – Zero draft – <http://www.uncsd2012.org/futurewewant.html>

2. Környezetpolitika, fenntarthatósági politika és területfejlesztés – kihívások

2.1. Környezetpolitika a városban

A környezeti politika és a környezetvédelem kutatása és fejlődése a korai időszakban érdemtelenül kevés figyelmet fordított a városra. A környezetvédelmi mozgalmak és kutatások túlsúlya (még ma is) a globális környezetvédelmi problémákra fókuszál. Egyik oldalról érthető, hiszen a környezetszennyezési gondok nem (csak) lokálisan, hanem globálisan érintik az emberiséget, hiszen a környezetszennyező magatartások megjelenése globálisan észlelhető. „Ez a kutatási elhanyagolás” tehát „abból adódik, hogy a természeti földrajzi vagy tájökölógiai vizsgálatoknak a városméretű természet nagyon csekély lépték; a városkutatás az épített környezetre, a városszociológia a városi társadalomra koncentrált; a környezetvédelem is elsősorban a globális vagy nagytérbeli problémákra – a globális felmelegedéstől az esőerdők irtásáig – figyelt. Végül is a környezetvédelem hívta fel elsősorban a figyelmet a város természeti környezetére” (ENYEDI GY. 2012, 37. o.).

A városok környezetterhelése, népességük és területük növekedésével, az évszázadok folyamán egyre nagyobb mértékben hatott a környező, majd távolabb levő természeti környezetre. Ugyanakkor a város működése hatott a benne élő társadalomra is, éppen intenzív, és a természeti környezettől eltérő működéséből kifolyólag. Ahogy LÁNYI GÁBOR fogalmaz, „A nagy burkolt felület, a sok aszfalt és beton, az épületek serege hővisszasugárzó hatású, ezért a városok (évi közép)hőmérséklete néhány fokkal meghaladja a beépítetlen területekét...A levegő is szárazabb, mint máshol, mert a lehulló csapadék nagy része nem párolog el, hanem gyorsan lefolyik a csatornákbá” (LÁNYI G. 2000, 108. o.).

A város (és a városon kívüli) természeti környezet között egyfajta anyagcsere, kölcsönhatás zajlik, hiszen a város energiát, vizet, oxigént vesz fel természeti környezetéből, melybe a metabolizmus folyamatában és azt követően hőt, zajt, szilárd, folyékony, és légnemű hulladékot bocsát ki (ENYEDI GY. 2012). Ezt a fajta komplex kölcsönhatást TÓTH JÓZSEF tetraéder modelljében írta le plasztikusan. TÓTH JÓZSEF térelméleti modelljében a településeket társadalmi, gazdasági, infrastrukturális és természeti szférára tagolja, a tér e koncentrált göcsterületeire vonatkoztatva érzékelteti a tér komplex jellegét. A tetraéder-modell segítségével a tér rendszerszemléletben vizsgálható. A szférák, melyeket a tetraéder egy-egy egyenlő oldalú háromszöge szemléltet, egymással érintkeznek, és bármelyik változása a másik három szféra változását eredményezi (*I. ábra*) (TÓTH J. 1981).

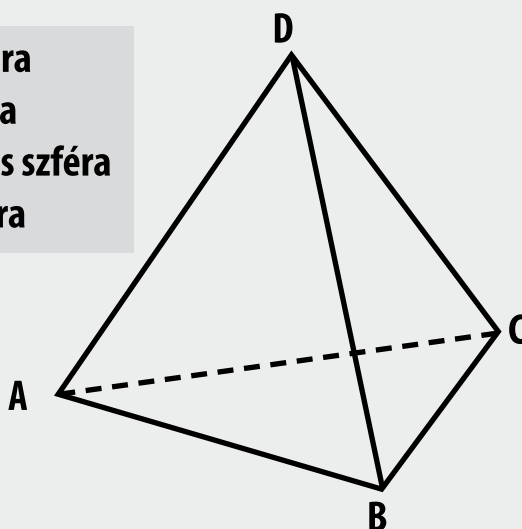
Vagyis egy közösség bármely cselekedete hatással van a városon/településen belüli és kívüli természeti környezetre egyaránt. És ha ez a természeti környezet negatív irányba változik, ez visszahat a városi társadalomra is. A levegő túlszennyezése következtében például olyan extrém mértékű szmog alakulhat ki, amely a természeti környezet által biztosított friss levegő minőségét lerontja, és a napsugárzási energia hatékonyságát is csökkenti. Ezek pedig egészségügyi problémákat okoznak, tehát közvetlen módon visszahatnak

a közösségre. Ilyen negatív visszacsatolással találkozhattunk már az ipari forradalom idején Londonban (és a nagyobb iparvárosokban), valamint manapság Kínában (2. ábra)



A települések tetraéder-modellje

ABD \triangle Társadalmi szféra
BCD \triangle Gazdasági szféra
ACD \triangle Infrastrukturális szféra
ABC \triangle Természeti szféra



1. ábra

A települések tetraéder modellje

Forrás: Tóth J. szerkesztése, <http://www.mindentudas.hu/toth/20040603toth3.html> (cit. 2010.01.06.)

Bár a környezetvédelem fősodorában (a már említett „kutatói elhanyagolás” miatt) majd csak később, mégis, a környezeti politika már az 1930-as évek elején aktívan megjelenik a városépítésben, a városrendezésben, a városfejlesztési politikában. Az urbanizációs ciklus városrobbanást követő második szakasza, a relatív dekoncentráció időszakában a városnövekedés lefékeződve, de tovább tart, az elővárosok gyors gyarapodása (ENYEDI Gy. 1984), a városi társadalmi struktúra átrendeződése környezeti és szociológiai problémákkal járt együtt.

A 19–20. század fordulójának egyik kulcs (implicit módon megfogalmazott) környezetpolitikai kihívása volt (és azóta is az) az urbanizáció. Az ipari forradalom által felpörgetett városnövekedés, különösen a nagyvárosokra vonatkozóan – a társadalmi problémák és az anomia felerősödése mellett – számtalan környezetegészségügyi, környezetszennyezési problémát okozott, amelyre a törvényhozás mellett a várostervezők is reagálni próbáltak.

A környezetvédelmi problémák a 20. század elején még nem okoztak globális problémákat, a negatív hatások jellemzően lokálisan jelentek meg. A környezetszennyezés, az élhetőség kérdése, a természeti környezet hiánya a városokban azonban szembetűnően jelent meg, amely számos társadalmi konfliktushoz is vezetett.



2. ábra

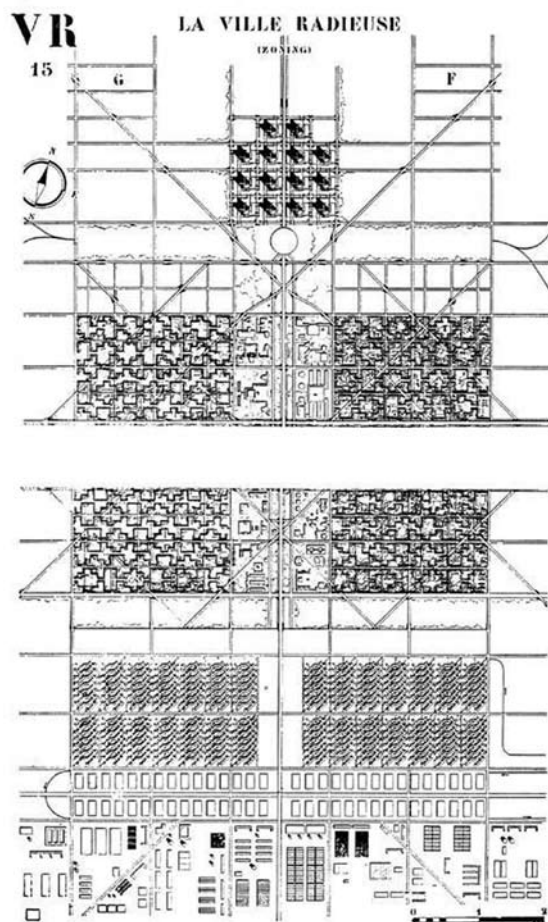
Hetekig is tartó szmog Pekingben.

Forrás: A szerző felvétele.

A 19. század második felétől – válaszul az industrializmus városfejlődésének negatív hatásaira, mint a nagy beépítési sűrűséget eredményező sorházas építkezésre – egyre több várostervben jelent meg a tradicionális, vidékies előkertes házak terve. Ebből a mozgalmából nőtt ki az Ebenezer Howard fémjelezte *kertváros eszme* (amely egyesítette a századforduló emberének igényét, a természet-közelséget, valamint az urbánus lét előnyeit). A kertváros idea az amerikai várostervezésre gyakorolta a legnagyobb hatást ahol a 20. század közepére a nagyvárosok körül hatalmas, szétterülő, nagyon gyakran lehangoló monotonitást idéző kertvárosokat, szuburbiákat eredményezett, míg Európában ezek a kertvárosias részek jobban integrálódtak a város szerkezetébe (BARAKONYINÉ WINICZAI K. 1997).

Le Corbusier 1922-ben bemutatott „Ville Radieuse” koncepciója a kaotikus város anti-humánus jellegét próbálta feloldani. Tervében a kompakt, gyors, élettel teli városközpontot kertvárosi terekkel vette körül (BARAKONYINÉ WINICZAI K. 1997; (3. és 4. ábra).

A Modern Építészet Nemzetközi Szervezetének negyedik kongresszusán a szakma városrendezési problémák megoldására adott egyik korai válasza az 1933-ban elfogadott Athéni Charta. A Görögországban megfogalmazott várostervezés új alapelveit tartalmazó kiáltványt 1941-ben Le Corbusier jelentette meg „Athéni Charta” címmel. E dokumentum évtizedeken keresztül, a világháborút követően is meghatározó dokumentuma volt a városfejlesztési, városépítési elképzeléseknek (HAJNAL K. et al. ÉMN).

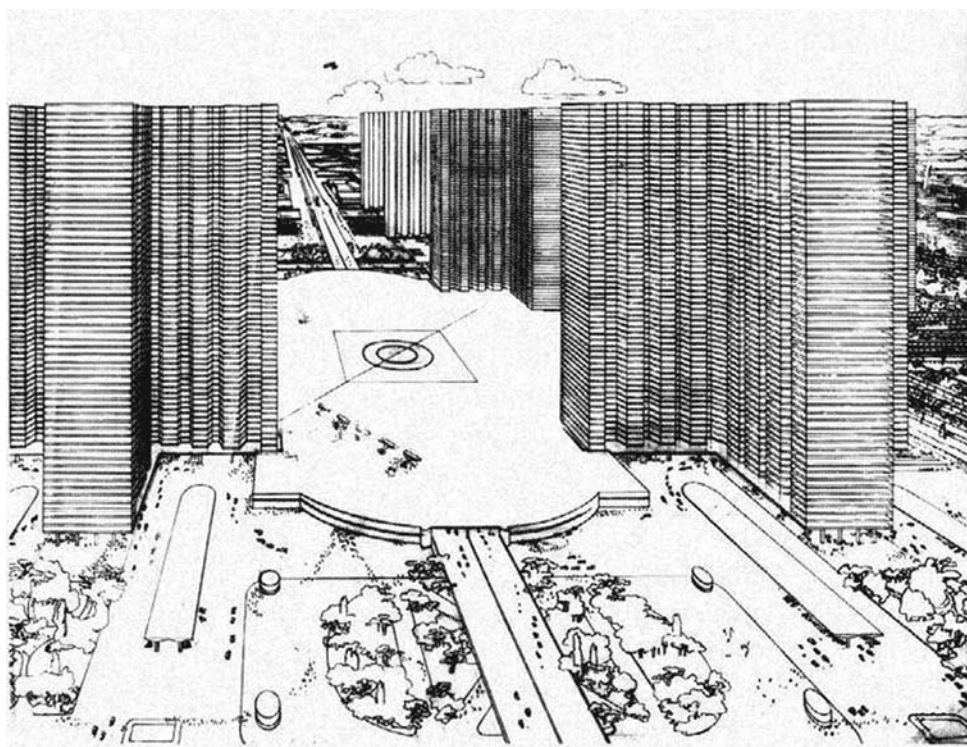


3. ábra

La ville radieuse – alaprajz

Forrás: <http://archdaily.com>; <http://www.pinterest.com/pin/9570217931785305/>

Az 1933-as Athéni Charta a funkcionalitásra helyezi a hangsúlyt, és azt javasolja, hogy a városi területek létrehozása, a városok rendezése homogén funkciójuk mentén történjen. Ezzel kívánta biztosítani a lakóterületek egészséges környezetét, és hangsúlyozni a zöldterületek fontosságát. Mindemellett kimondja azt is, hogy az ipari területek elkülönítése a lakószektoroktól alapvető követelmény, mindemellett pedig a munkahely és a lakóhely közötti távolságot a minimumra kívánja csökkenteni. A Charta központi gondolatai elsősorban az építészeti kérdések körül rendeződtek, az épületek elhelyezésének, az új anyagok használatának, az emberek és javak gyors helyváltoztatásának kérdéseivel foglalkozott. Olyan idealizált városszerkezetet vázolt fel, melyben a modern technológia maradéktalanul képes kielégíteni az emberek igényeit. Politikai szempontból vizsgálva felülről diktált, nem pedig közösségi részvétel eredményeként létrejött városforma fogalmazódott meg.



4. ábra

*La ville radieuse – látkép*Forrás: <http://archdaily.com>; <http://www.pinterest.com/pin/9570217931785305/>

„Az Athéni Charta megállapításai és elhatározásai rendkívül korszerűek voltak és nagyrészt ma is aktuálisak. Rendszerszemléletben értékeli a város és környéke természeti, társadalmi-politikai és gazdasági egészét, valamint komoly jelentőséget tulajdonít az ember fiziológiai és pszichológiai természetű értékeinek is” (HAJNAL K. 2006, 142. o.).

FRANK LLOYD WRIGHT az organikus építészet egyik vezető alakja volt a 20. század első felében. Az általa megalkotott vízióban a légi közlekedésnek meghatározó szerepe volt a városi közlekedésben. Víziójában a nagyvárosi központok már megszűntek, decentralizáltabbá vált a város, és ebben a térszerkezetben az egyenlőség jegyében minden család számára egy hektár területet kívánt biztosítani (BARAKONYINÉ WINICZAI, 1997; F.L. WRIGHT, 1958).

Curitibát, Brazília egyik legnépesebb városát ma a várostervezés egyik kiemelkedő példájának tekintik. A városfejlesztés során a tervezők igyekeztek megőrizni a városi zöld területet, olyannyira, hogy minden egyes lakosra több mint 50 m² zöld felület jut. A város tömegközlekedését az 1968-ban elfogadott fejlesztési tervnek megfelelően úgy alakították ki, hogy a belvárost gyorsan el lehessen érni. Az egyéni közlekedés helyett a tömegközlekedés fejlesztésére helyezték a hangsúlyt. Az autók több zónából való kilitása, nagy gyalogos terek létrehozása, gyors busz közlekedés biztosítása, nagy parkok létrehozása jellemzi Curitiba városfejlesztését. Annak ellenére, hogy ma a várost több mint másfél millióan,

a várostérséget több mint három millióan lakják, 2007-ben Curitiba-t beválasztották a világ 15 legzöldebb városába¹, éppen a jól átgondolt várostervezése miatt. A városnak több mint 400 km²-nyi területe park vagy erdő².

A társadalmi–gazdasági–környezeti fenntarthatóság eszméje a városfejlesztésre is hatott. Az Új Athéni Chartát a Városvezetők Európai Tanácsa jelentette meg 1998-ban, közel 4 éves előkészítést követően, felismerve az európai városok új típusú problémáit. Az új Charta azonban nem a korábbi dokumentumok téziseihez tér vissza, hanem célja az, hogy „meghatározza a környezetével együtt élő város fenntartható rendezési programját, meghatározza a várostervező szerepét a program megvalósításában, ajánlásokat tegyen a szakmabelieknek és a várospolitikai legkülönbözőbb szintű döntéshozóinak irányt mutató irányelvekre” (HAJNAL K. et al. (ÉMN), p. 9).

A Charta megfogalmazza a vegyes területhasználat előtérbe helyezésének igényét a hagyományos funkcionalista megközelítéssel szemben. Hangsúlyozza, hogy a város fenntarthatósága nagymértékben függ a terület-felhasználási módoktól és közlekedési rendszerektől, amelyeket nem lehet külön kezelni (HAJNAL K. et al. (ÉMN), p. 9).

A Charta legfontosabb prioritásai:

- a tervezésben a valós állampolgári részvételt biztosítása;
- a terveknek a fenntartható fejlődés elvein kell alapulnia;
- a tervezésnek segítenie kell a gazdasági versenyképességet, a foglalkoztatás fellendítését;
- a tervezésnek elő kell segítenie a társadalmi és gazdasági kohéziót (HAJNAL K. et al. (ÉMN)³.

Mára a regionális és a városi tervezés is eljutott oda, hogy – a környezetvédelmi szempontokat is figyelembe véve – nagy léptékű infrastrukturális (vízellátási, szennyvízelvezetési, vasúti és földalatti közlekedési) terveket készít, azonban nem veszi figyelembe a (elsősorban a metropoliszok és megalopoliszoknál nagy számban meglévő) **nyomornegyedekben élők érdekeit**. A szegény sorsúak gyakran éppen azokat a területeket foglalják el, ahol az új infrastruktúrákat el akarják helyezni. Bár az Athéni Charta számos fontos dolgot megfogalmazott, a városi tervek még ma is gyakran az egyes szektorokra korlátozva készülnek, mellőzve az összehangolást (BELSKY, E.S. 2012).

BELSKY E.S. (2012) szerint globális szinten öt akadályt kell leküzdeni ahhoz, hogy előmozdítsuk a befogadó és fenntartható városfejlesztést:

- a politikusok kételkedését a nyomornegyedekkel kapcsolatban;
- csekély közpénz és magántőke áll rendelkezésre a nyomornegyedekben lakók életkörülményeinek javítására, és arra, hogy a szegények jövedelemszerzését és megtakarítását segítsék;
- feloldandó konfliktus, hogy fejlesszék, vagy rombolják-e le a nyomornegyedeket;
- a városoknak nincs kapacitásuk átfogó tervet kidolgozni és megvalósítani a szegénység enyhítésére;

¹ <http://grist.org/article/cities3/>

² <http://en.wikipedia.org/wiki/Curitiba>

³ Illetve: Egy új várostervezési charta felé: Az Új Athéni Charta (Vitaanyag) 1997: Építésügyi Szemle, 3 sz., 65–71. pp.

- akadály az, hogy a tervezői szakma nincs felkészülve a meglévő nyomornegyedekkel kapcsolatos tervezésre (Belsky, E.S. 2012, 78–79. o.).

Megjegyzendő azonban, hogy BELSKY elsősorban a fejlődő világ várostervezésére koncentrál. Az EU-ban a 2000-es évek végétől a befogadásra, a szegregáció megszüntetésére várostervezési eszközöket (pl. IVS⁴) alkottak, amelyek éppen a nehéz sorsban élők helyzetén kíván változtatni. Az EU 2020 stratégiai terve is éppen az inkluzív/befogadó növekedést célozza⁵. Ugyanakkor Európa metropoliszaiban ma korántsem olyan szembeötlőek a nyomornegyedek problémái, mint a fejlődő világ metropoliszaiban és megalopoliszaiban.

Európában a 2000-es években a várostervezési szabályozások és iránymutatások is egyre inkább figyelembe vették a fenntartható fejlődés elveit, ennek megfelelően chartákat fogalmaztak meg a felelős várostervezés számára. Ezekről részletesebben a későbbi fejezetekben lesz szó, ahol már az európai várostervezés környezetpolitikát integráló kezdeményezéseit mutatjuk be.

2.2. Túlnépesedés

MÉSZÁROS S. és HAJDU I-NÉ (2012) fenntarthatósági irányzatokkal kapcsolatos vizsgálataik során arra jutottak, hogy egyik sem foglalkozik behatóan a népesség számával, noha a környezetre gyakorolt emberi hatás nagysága a népesség számától is függ (MÉSZÁROS S.–HAJDU I-NÉ 2012).

A világ népességének növekedése nagyon sokáig csak fokozatosan emelkedett. A középkorban egyes téregységekben a járványoknak „köszönhetően” a népesség még csökkent is. Európa népessége a 6–10. század között volt a legalacsonyabb. A mezőgazdasági termelékenység, az új mezőgazdasági innovációk, valamint az ipar lassú fejlődésével lehetővé tette, hogy a 9–10. századtól egy lassú növekedés indulhatott be. A növekedés azonban nem volt folyamatos. Az Európában végigsöprő pestisjárványt követően majd csak a 15. század végétől kezdett el a népesség stabilan növekedni (BARAKONYINÉ WINICZAI 1997). A népesség valamikor a 18–19. század fordulóján érte el az egymilliárd főt, 1850-ben pedig az 1,2 milliárdot. Ezt követően 100 év kellett ahhoz, hogy ez a népességszám megduplázódjon, így 1950-re elérte a 2,5 milliárdot, míg ezt követően szűk 40 év elég volt az ismételt duplázáshoz. 1987-re a Földön már 5 milliárd ember élt (EKE P-NÉ, 1990). 2015-ben a Föld népessége meghaladta a 7 milliárd főt.

A népesség területi eloszlása is egyenetlen. A 18. században a népesség nagyobb része Ázsiában élt, és ez így van ma is, az arány valamivel csökkent. Amerikában a 18. századhoz képest lényeges népességnövekedés történt, míg Afrikának a 20. század végén szinte

⁴ IVS – „Az integrált városfejlesztési stratégia egy fejlesztési szemléletű középtávú (7–8 évre szóló) dokumentum, amelynek célja a területi alapú, területi szemléletű tervezés megszilárdítása a városokban, a város-részre vonatkozó célok meghatározása, és azok középtávú megvalósítása.” Forrás: Térport, fogalomtár: <http://www.terport.hu/fogalomtar?page=4>. Jelenleg már ITS-ekről, Integrál Településfejlesztési Stratégiákról beszélünk.

⁵ EU 2020 – Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM(2010) 2020, 2010.03.03. (Megjegyzendő, hogy a terv növekedést, nem pedig a fenntarthatósági politikanak adekvátabb fejlődés fogalmat használja.)

ugyanannyi lakosa volt, mint 250 évvel korábban, amely a korábbi időszak folyamatos rabszolgakereskedelmének volt köszönhető (EKE P-né 1990). Ma már jellemzően az 20. század végi polgárháborúk (pl. tuszi-hutu szembenállás, darfuri mérszárlás) és a rendkívül kedvezőtlen egészségügyi és élelmezési problémák, továbbá az elvándorlás miatt nem növekedik számottevően a lakosság.

Környezetpolitikai szempontból a népesedés problematikájának elsősorban az urbanizáció tekintetében van jelentősége. A népesség növekedése önmagában még nem feltétlenül okoz nagyobb környezeti károkat. (Azonban fontos megjegyezni, hogy épp a túlnépesedés miatt ma mintegy 3 milliárd ember alapvető igényeit (elegendő mennyiségű és minőségű élelmiszer, ruházat, lakás) a társadalom nem tudja kielégíteni (KERÉNYI A. 2003).) A népesség városokba tömörülése a magas népsűrűség miatt olyan környezetvédelmi (köz)szolgáltatásokat (infrastruktúrákat) kíván meg (pl. szennyvízelvezetés és a hozzá kapcsolódó szennyvízkezelés; hulladékszállítás, válogatás, lerakás szervezése; távfűtés), amely a magas népsűrűségből adódó magas környezetszennyezési kockázatokat csökkenti, hiszen a nagyvárosokban élő népesség a rendelkezésre álló élőhely kis mérete miatt már nem tudja maga megoldani a tradicionális harmonikus természeti körforgásba való egyéni illeszkedést. Ezzel kapcsolatban Enyedi György úgy fogalmaz, hogy: „A társadalmi és a környezeti konfliktusok összeadódásának a nagyvárosi régió az elsőrendű színtere. Ne feledjük, hogy a nagyvárosok többsége a fejlett világon kívül esik; a fejlődő országok nagyvárosaiban az infrastruktúra, az oktatásügy, az egészségügy fejletlen, szociálpolitika nem létezik, a szegénység iszonyú méretű felhalmozása elhalványítja a környezetvédelmi aggályokat” (ENYEDI Gy. 2012, 21. o.). A nagyvárosokkal összefüggő környezetvédelmi (fenntarthatósági) problémák a 19. századi fejlett ipari városokból a 21. század elejére áttevődött a demográfiai problémákkal is küzdő fejlődő nagyvárosi térségekbe. A „környezetvédelmi aggályok” tekintetében az elmúlt 1–2 évszázad alatt változás nem történt. Ami változott, az a lépték!

Ma Ázsiában él a világ népességének közel kétharmada, és a hét legnépesebb ázsiai országban a Föld népességének fele. India Kína után a második legnépesebb ország (már évezredek óta). A 15. és a 19. század közepe között India népességnövekedése az éhínségek, járványok és az európai nagyhatalmak ellen viselt harcok következtében csak lassan emelkedett, majd a külső és belső háborús villongások csökkenése következtében a 19. század második felétől a népességnövekedés dinamikussá vált. Az 1930-as évektől a népesség növekedése felgyorsult, majd az 1950-es évektől a csökkenő halálozás és az átlagéletkor kitolódásával népességrobbanás következett be. India népességszáma 2001-ben átlépte az egymilliárdos küszöböt, és azóta évi 20 millióval növekszik a lakosság. A népesség körülbelül egynegyede él városokban, ami abból is adódik, hogy a tradicionális agrárgazdaság még ma is a népesség majd 60%-át foglalkoztatja (WILHELM Z. 2010).

Ami miatt különösen problematikus India helyzete, és ami jövő fenntarthatósági és környezetpolitikai kérdéseit is felveti az a népesség egyenlőtlen területi eloszlása, a (lassan) növekvő agrárgazdasági termelékenység mellett a megfelelő mennyiségű, de különösen megfelelő minőségű táplálékhoz jutás, valamint a családtervezés hiánya, a nem tudatos tervezés. Ahogy WILHELM Z. (2010) írja, „... az indiai kormány már 1950-ben az Egészségügyi Világszervezettől (WHO) kért segítséget. Az azóta eltelt idő alatt sokféle módszerrel kísérleteznek, sokszor a demokratikus elveket súlyosan megsértve (sterilizálás, fogamzásgátlás, családmodellek propagálása, stb.). Sok pénzt öltek e vállalkozásba, de eddig vajmi kevés eredmény mutatkozott. Részint a vallási kötöttségek, de még inkább a tudatlanság

és a hatalmas tömegek miatt a családtervezési program megvalósítása nagyon vontatottan halad” (Wilhelm Z. 2010, 316. o.), amely a jövőre nézve is komoly fenntarthatósági és környezetvédelmi kihívásokat tartogat a fosszilis energiaforrásokra alapozott gazdasági növekedés, a motorizáció folyamatos előretörése miatt, valamint a fogyasztói társadalom következtében lényegesen megnövekedett hulladék elhelyezésének problematikája a jövő megoldandó feladatai közé tartozik. Ahogy WILHELM Z. (2010) is írja, „...a szeméttelpeket nemes egyszerűséggel égetéssel tartják befogadó állapotban, hiszen a nyugati típusú fogyasztási modell a hulladék mennyiségének folyamatos növekedésével jár. A hulladék szüntelen égése (füstje) a közelben lévő településeket fojtogatja, ugyanakkor a szomszédos területek mezőgazdasági termékeiben felhalmozódnak a szennyezőanyagok” (WILHELM Z. 2010, 330. o.)

Kínában él a Föld lakosságának majdnem 1/5-e, a népesség területi eloszlása azonban nagyon egyenetlen. A dél-keleti országrész – amely a terület körülbelül 1/3-a –, tömöríti a lakosság mintegy 85%-át. A legzsúfoltabb és egyben gazdaságilag legfejlettebb tartományok a tengerpart közelében sorakoznak. 1990-re az egymilliót meghaladó lélekszámú városok száma 30-ra emelkedett, míg 2010 után ez a szám már 50 felett van, amelyből öt (sorrendben Hongkong, Sanghai, Peking, Sencsen, Tiencsin) 10 millió feletti népességszámú (elővárosokkal együtt). Az 1970-es évektől a kínai népesedéspolitika (amely az egygyermekes családmodellt preferálta, és a második gyermek után például már megvonta a szociális támogatásokat) hatására a népességnövekedés visszaesett, a természetes szaporodás 1983 után 1%-ra esett vissza (PROBÁLD F. 1998). A 2000-es években a nyugati kultúra egyre erőteljesebb betörése következtében azonban a szingli kultúra előretörése mellett a korábbi egygyermekes modell eltűnőben van.

A dinamikus népesség növekedés és gazdasági fejlődés az energiahasználat nagymértékű növekedéséhez vezetett, amelyet Kína még ma is túlnyomó részt (professzionális szűrők nélkül ellátott) szénerőműveiből termeli meg. Bár 2013-ban például naperőművi kapacitását Kína 0,7 GW-ról 11,3 GW-ra növelte⁶, a szénerőművek környezetszennyezése (és a közlekedési kibocsátás) ma már olyan mértéket öltött, hogy a kínai nagyvárosok szomg-szennyezettsége (a 10 és 2,5 mikron nagyságú szálló por mennyiségének extrém növekedése miatt) állandóvá vált, súlyos egészségügyi problémákhoz és egyre gyakoribb halálesetekhez vezetve.

Ahogy a fentiekben is látható, a világ népesedési problémái okozzák a legnagyobb környezeti terheket, és mindemellett számos olyan stratégiai kérdést vetnek fel, amelyre a jövőben különös hangsúlyt kell helyezni.

Sokan igyekeztek különféle módszerekkel megbecsülni a Földnek az emberi népességre vonatkoztatott eltartóképességét. Ez azonban számos dologtól, igénytől, de leginkább a technikai tudástól függ. Ezek a becslések 1,5 és 800 milliárd között szórnak. A jelenlegi technikai tudás mellett azonban a Föld nem képes tartósan hétmilliárd embernél többet eltartani, figyelembe véve a rendszer rugalmasságát (resilience) is (GYULAI I. 2013).

A Föld népessége a jelenlegi több mint 7 milliárdról 2050-re 9 milliárdra nőhet, s demográfusok szerint valamikor a 22. században 10 milliárd körül tetőzhet (ENGELMAN, R. 2012). Ha a fejlődő országok – ahol a legnagyobb növekedések prognosztizálhatóak – arra

⁶ http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-02/10/c_126110840.htm és www.photon.info

a fogyasztói kultúrával szegélyezett útra akarnak lépni, amely a jelenlegi problémák nagy részéért felelős, akkor a Föld megmaradt erőforrásaiért kialakuló harc lehet a népesség szabályozója. A fenntarthatósági és környezeti szakpolitika feladata, hogy erre is felhívja a figyelmet. Ezért is megkerülhetetlen, hogy ezen szakpolitikák szervesen beépüljenek a formális és informális fejlesztési elképzelésekbe.

A népesség növekedésével párhuzamosan az urbanizált terek aránya is növekedett. A megalopoliszok (azaz a 10 millió lakosnál nagyobb városok) száma 1990 és 2010 között megkétszereződött. Önmagában a városi lét a környezeti politika (pl. energiaellátás, csatornázás, ivóvízellátás, hulladékszállítás) szempontjából jobban, költséghatékonyabban tervezhető, azonban az ilyen terek dinamikus növekedésének következtében a hatékonysággal nem lehet ellensúlyozni a megoldandó környezetpolitikai feladatok nagymértékű nominális növekedését.

2010-ben a világ népességének fele lakott városokban, míg ez az arány 59% lehet 2030-ban (1. táblázat). Ez tehát a növekvő fogyasztás, a növekvő hulladéktermelés miatt globális környezetpolitikai összefogást kíván, amely – tanulva a riói folyamatból – az egyes nemzetek politikai és gazdasági érdekeinek háttérbe szorítását kívánja meg.

1. táblázat

A városi lakosság arányának alakulása a világban 2000 és 2030 között

Nagyobb terület és régió	A lakosság aránya a városi területeken (%)			
	2000	2010	2020	2030
Világ	46	50	54	59
Fejlettebb régiók	73	75	78	81
Fejletlenebb régiók	40	45	50	55
Afrika	36	40	45	50
Kelet-Afrika	21	24	28	33
Közép-Afrika	37	43	50	56
Észak-Afrika	48	51	55	61
Dél-Afrika	54	59	63	68
Nyugat-Afrika	39	45	51	57
Ázsia	37	42	47	53
Kelet-Ázsia	40	50	57	64
Dél- és Közép-Ázsia	29	32	36	42
Délkelet-Ázsia	38	42	47	53
Nyugat-Ázsia	64	67	69	73
Európa	71	73	75	78
Latin-Amerika	75	80	83	85
Karib-tengeri térség	61	67	71	75
Közép-Amerika	69	72	75	78
Dél-Amerika	80	84	87	89
Észak-Amerika	79	82	85	87
Óceánia	70	70	70	71

Forrás: Belsky, E.S. 2012, 67. o.; Population Division, World Urbanization Prospects: The 2009 Revision (New York: United Nations, 2009)

2.3. Klímaváltozás

Az elmúlt évtizedekben egyre gyakoribbakká váltak az időjárási szélsőségek. A hőségnapok, aszály, enyhe, csapadékos telek, heves zivatarok számának növekedése a jele annak, hogy Földünk változó klímaperiódusban van. A gyakran globális felmelegedésnek, szakszerűbben klímaváltozásnak nevezett jelenség okára ma már egyre többen nem mint a földtörténetben szokásos éghajlatváltozásra tekintenek, (bár ebben még sokan, tudományos kutatók is kételkednek), hanem egy, az emberi tevékenység által okozott jelenségre. Az ipari forradalom óta folyamatosan növekvő, rövid idő alatt a légkörbe bocsátott nagy mennyiségű üvegházhatású gázok⁷ a légkör felmelegedéséhez, a földi légkörzések és légköri egyensúly megbomlásához, ezáltal a nagy földi vízkörzések változásához, a jégfelületek csökkenéséhez vezetnek, amelyeknek ma már számos negatív hatása ismert. A társadalmi-kulturális rendszerek és gazdasági-szolgáltatási ágazatok klímaváltozásból adódó sebezhetősége a 21. században egyre több országot fog érinteni. A klímaváltozás hatásai nem csak a hőmérsékleti értékek növekedésében mutatkoznak (majd) meg, hanem az árvizek mértékének növekedésében, az egészségügyi hatásokban, új betegségek megjelenésében, a csapadék egyenlőtlenebb eloszlásában és a szárazságok következtében növekvő erdőtüzek formájában (IPCC, 2007). A globális klímaváltozás azonban nem csak az emberi szervezetre és az ember közvetlen környezetére, hanem a vadon élő állatok élőhelyére is komoly hatást gyakorol (NAGY J. ET AL. 2013), amelyek közvetetten hatnak az emberi közösségekre.

Svante Arrhenius már a 19. század végén megfogalmazta, hogy a levegőbe kerülő szén-dioxid felmelegedéshez vezethet. 1959-ben az Egyesült Államokban elkezdték mérni a légkörbe kerülő szén-dioxid mennyiségét és 1965-ös környezetvédelmi programjukban is megjelenítették a problémát, bár csak a légkör összetételének változásáról, üvegházhatásról és felmelegedésről nem esett szó a programban. 1972-ben a stockholmi ENSZ környezeti világkonferencián már tárgyalták a problémát, de további kutatási igényeket fogalmaztak meg a szakértők. 1979-ben tartották meg az első éghajlati világkonferenciát Genfben. Az 1988-as torontói „A változó atmoszféra” című konferencián már a kibocsátás csökkentésére vonatkozó célokat fogalmaztak meg a kormányok részére a résztvevők. Ez az év azért is volt jelentős a klímakutatások szempontjából, mert ekkor hozta létre az ENSZ az Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) nevű szervezetét, amely a legnagyobb tekintéllyel rendelkező, éghajlatváltozással foglalkozó tudományos testület (ANTAL Z. L. 2015). Az IPCC megalakulása óta öt elemző, értékelő és forgatókönyveket felvázoló jelentést adott ki, amelyet a fejlesztéssel foglalkozó kormányzati és nem-kormányzati szervek egyre kevésbé tudnak kikerülni.

A szakmai vitákat követően, több mint 5 év előkészítés után, a részes felek (Convention of the Parties (COP) harmadik csúcstalálkozóján, 1997 decemberében megszületett a Kiotói Egyezmény (LESI M.–PÁL G. 2005), amelyet 2001-ben (a Marokkóban tartott tárgyalásokra utalva) az úgynevezett marrakeshi fordulóban véglegesítettek, amely 2005-től lépett hatályba. A Kiotói egyezménynek négy, úgynevezett rugalmassági mechanizmusa

⁷ A vízgőz mellett a klasszikus üvegházhatású gázok közé sorolják a szén-dioxidot, a metánt, a dinitrogén-oxidot, valamint a halogénezett szénhidrogéneket. (Az IPCC ez utóbbiakaz részletesebben szétbontja.) (PATOCSKAI M. 2011)

van. Ezek a buborék (4.1. cikkely, ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezmény (United Nations Framework Convention on Climate Change–UNFCCC) [1998]), a csatolt végrehajtás (6.1. cikkely, UNFCCC [1998]), a tiszta fejlesztés mechanizmus (Clean Development Mechanism (CDM), 12.2. cikkely, UNFCCC [1998]), és az emisszió-kereskedelem (17. cikkely UNFCCC [1998]). A Kiotói Egyezmény bevezette a nemzetközi emisszió-kereskedelmet is (International Emissions Trading (IET)). Összehasonlítva a korábbi mechanizmusokkal ez az egyik legszerteágazóbb, hiszen nem nemzetállamokra van limitálva, és megengedi a határokon átívelő kereskedelmet is. Ez szintén illeszkedik a klímaváltozás logikájához, ahhoz a gondolkodáshoz, hogy végső soron mindegy, hogy az emisszió-kibocsátás hol keletkezik, mivel a problémára globális szinten kell választ adni.

2001-ben az EU elhatározta, hogy aktív partnere lesz a Kiotói Egyezmény végrehajtásának. A Kiotói Egyezmény végrehajtása érdekében az EU kialakította saját emisszió-kereskedelmi rendszerét (EU-Emission Trade Scheme (EU ETS), amely a mai napig a legszélesebb körű ilyen kereskedelmi rendszer a világon. A Miniszterek Tanácsa és az Európa Parlament 2003-ban megállapodott. 2003. július 22-én a Tanács elfogadta a 2003/87/EK irányelvet. Ez meghatározta a rendszer kereteit, valamint felhatalmazta a tagállamokat, hogy alakítsák ki Nemzeti Kiosztási Tervüket (National Allocation Plan (NAP)). Ezáltal minden egyes szervezeti egység, amely az EU emisszió-kereskedelmi rendszere alá tartozik, csak bizonyos mennyiségű emissziós jogot szerez, hogy összességében, tagállami szinten elérjék a kitűzött csökkentési célokat. A jogok ingyen kerülnek szétosztásra. A tagállamok azonban a kereskedelem első periódusában a jogok 5%-át aukción értékesíthették. A második kereskedési periódusban (2008–2012) a tagállami jogok 10%-a vihető aukcióra (2003/87/EK, 10. cikkely).

A rendszer kezdetei azonban nem voltak ellentmondásmentesek, hiszen 2001-ben az USA deklarálta, hogy nem kívánja ratifikálni az egyezményt, míg Ausztrália – mint az egyik legnagyobb kibocsátó – csak 2007-ben csatlakozott az Egyezményhez, míg Kanada 2011-ben kilépett az egyezményből⁸. Számos fejlődő ország aláírta az egyezményt, célszám meghatározása nélkül (pl. India), azonban a Cancúni Klímakonferencián néhány ország önként tett vállalást.

Bár az intézményesített szinten, az egyezményben számokban rögzített kötelezettségvállalásoktól sok ország ódzkodik, ennek ellenére történnek előrelépések. A klímaváltozás hatásai ugyanis jelentkeznek regionális és helyi szinten is. Ezért egyre több és több külföldi önkormányzat készít klímaadaptációs tervet, amelyet az egyes államok vagy más nemzetközi szervezetek is különböző módon ösztönöznek. Az Egyesült Államok elkülönített forrást biztosít szub-nacionális testületi szinten klímavédelmi tervek készítésére. A Városok a Klímavédelmi Programért (Cities for Climate Protection Programme) szervezet világszerte 650 helyi igazgatási szervnek biztosít technikai segítségnyújtást. Az így létrejött tervek elsősorban a csökkentést, nem az adaptációt szolgálják (WHEELER, S.M. 2008). Ausztrália létrehozta a Nemzeti Klímaadaptációs Keretert⁹, és elindította annak Helyi Adaptációs Ösvények Programját¹⁰, ahol pénzügyi forrásokat biztosítanak

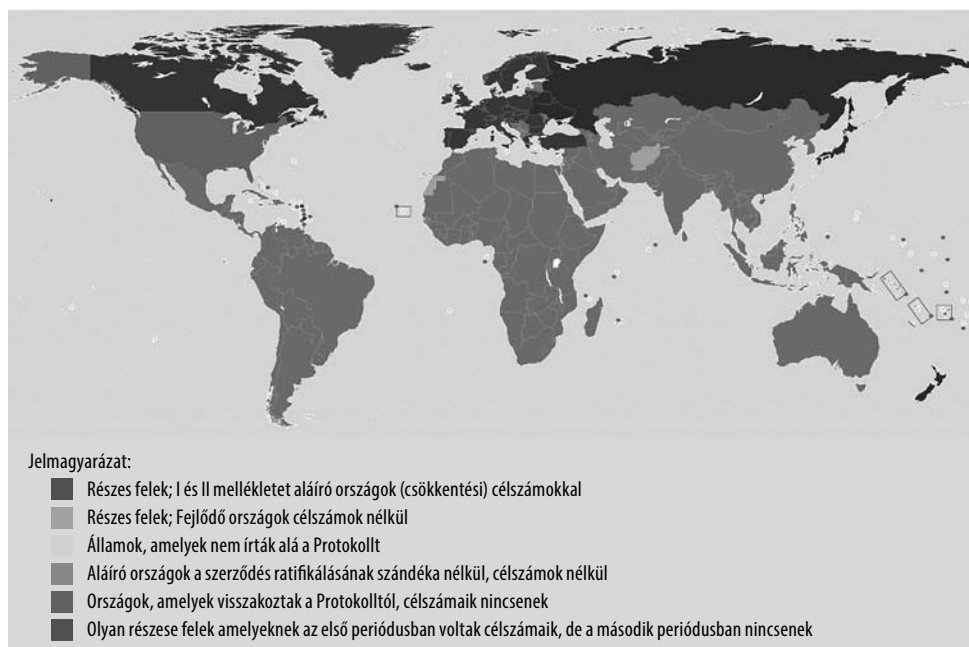
⁸ <http://www.startribune.com/world/135469408.html>

⁹ National Climate Adaption Framework

¹⁰ Local Adaptation Pathways Programme (LAPP)

a helyi önkormányzatok részére helyi klíma-kockázat-elemzések és adaptációs tervek elkészítéséhez. A fejlett országokban végzett vizsgálatok azonban azt mutatják, hogy ezek a kezdeményezések egyelőre nem hoztak számottevő eredményt. Az önkormányzatoknak az ilyen tervek készítése sokszor túlzott teher, és a tervekészítés sem teljes körű (BAKER, I. ET AL. 2012). Az Egyesült Királyságban például előfordult, hogy a terv készítésekor az árvíz, mint a klímaváltozás kísérőjelenségét figyelembe vették, azonban a közvetett hatások (pl. biodiverzitás vagy az ivóvízkészlet) már nem integrálódtak a tervbe (BAKER, I. ET AL. 2012; WILSON, E. 2006). Éppen ezért a technikai segítségnyújtás mellett az ilyen környezetvédelmi tervek készítéséhez alapvető képzési feladatok kapcsolódása is szükséges. A nemzetközi szakirodalom arra is felhívja a figyelmet, hogy a különböző nemzetek feletti, valamint nemzeti stratégiai prioritások a helyi szint cselekvési terveinek kidolgozását javasolják, ugyanakkor hiányzik a helyi önkormányzatok pontos szerepének definiálása, felelősségének hatóköre (AMUNDSEN, H. et al. 2010; BAKER, I. ET AL. 2012), valamint a törvényen alapuló kötelezettségek meghatározása (TANG, Z. ET AL. 2010; BAKER, I. ET AL. 2012).

Sajnálatos módon, hasonlóan a Riói Csúcs johannesburgi felülvizsgálatához, az 1997-es kiotói egyezmény 2007-es Bali Nemzetközi ENSZ Klímakonferencián is elsősorban a nehézségek és az egyezményt alá nem író kibocsátók problematikája került előtérbe. Bár Ausztrália csatlakozott az egyezményhez, az USA továbbra is vonakodott.



5. ábra

Az UNFCCC Kiotó Protokollban résztvevő országok a 2013–2020-as kötelezettségvállalási periódusban

Forrás: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/1d/Kyoto_Protocol_extension_period-2012-2020---participation_map_2012.png; http://en.wikipedia.org/wiki/Kyoto_Protocol

A 2009-es Koppenhágai klímacsúcs is érdemi eredmények nélkül zárult. Így a környezetpolitika kardinális kérdése, a klímaváltozás elleni küzdelemben jellemzően apróbb lépések történnek. A probléma azért is vált akuttá ekkor, mert a Kiotói Egyezmény 2012-ben lejárt. Az egyezmény körüli bizonytalanságban szerepe van a világszintűvé vált gazdasági válságnak is, hiszen még a fejlett kormányok is a gazdasági válságból való kilábalást, a GDP csökkenések helyett a GDP növelését helyezik a környezetpolitikai megfontolások elé. 2010-ben például Japán bejelentette, hogy 2012 után nem támogatja a kiotói jegyzőkönyv kiterjesztését, akármilyen nyomásnak lesz is kitéve (RICHMOND, M. 2012). Az új kiotói jegyzőkönyvben egyébiránt Oroszország sem vállalt konkrét kötelezettséget (5. ábra).

Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény (UNFCCC) 2012. november 26. és decemberben 8. között tartott konferenciáján a felek megállapodtak végül abban, hogy a 2012 végén lejáró jegyzőkönyv érvényét 2020. december 31-ig meghosszabbítják. Amíg az első periódusban (2005–2012) a részes felek (37 ipari ország és az EU) az 1990-es szinthez képest átlagosan 5%-os üvegházhatású gáz (ÜHG) kibocsátás csökkentést vállaltak, addig a második periódusban (2013–2020) célszámmal részt vevő országok (amelyek eltérnek az első kötelezettségvállalási időszak részes feleitől) 18%-os csökkentést irányoztak elő. Nagyon sok kérdés, elképzelés, cél fogalmazódott meg 2014-ben Bonnban és Lima-ban, 2020 utánra vonatkozó megoldásokat, konkrétumokta most mindenki a 2015. év végi Párizsi Klímakonferenciától vár¹¹.

2.4. Energiapolitika – megújuló energetika

A szüntelen gazdasági és demográfiai növekedés az energiaigény folyamatos növekedésével jár. A technológiai fejlődés eredményeként a fosszilis energiahordozók rendelkezésre állása még a növekvő felhasználás ellenére is stagnál. Az előrejelzések több mint 200 évre elegendő szén, több mint 40 évre elegendő kőolajt jósolnak ma; ugyanúgy, mint 1975-ben, a készletek azonban végesek. Az olaj esetében egyes szakértők szerint már elértük a kitermelési csúcst (GYULAI I. 2013). Éppen ezért a megújuló energia használati arányának növelése a teljes energiavertikumban elengedhetetlen, mindamelllett, hogy a fosszilis energiaforrások kiváltására a megújuló energiaforrások csak fokozatosan, több évtizedes távlatban lesznek alkalmasak (VARJÚ V. 2012).

A megújuló energetikai kérdések napjaink tudományos, közéleti és szakpolitikai diskurzusaiban mindennaposá váltak. Az Európai Unió 2020-as céljai¹² a megújuló energia, valamint az energiahatékonyság lényegi növelésével számolnak. (Magyarország ebben a kívántnál kisebb szerepet vállalt – hasonlóan a 2010-es célszámokhoz –, ennek ellenére, vagy inkább pont ezért a megújuló energia felhasználási körülményeinek vizsgálata kardinális kérdés.)

A megújuló energiaforrások preferálása nem csak az energiaszükséglet megnövekedése miatt fontos, hanem azért is, mert az energiatermelő berendezések teljes életciklus-vizsgálata szerint a fosszilis tüzelőanyagok elégetése lényegesen nagyobb környezetterhelést jelent (pl. levegőszennyezést, savas esőt, így közvetett módon a vizek elszennyeződését, magas

¹¹ http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

¹² A részletes, országokra lebontott célok itt találhatóak: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf

szén-dioxid kibocsátást, amely az üvegházhatás növekedéséhez és globális felmelegedéshez vezet), mint a megújuló energiaforrások használata (EVERETT, B.–BOYLE, G. 2012).

A megújuló energia felhasználásának tehát két fő célját szokták említeni. Egyrészt a kimerülőben lévő fosszilis energiahordozók kiváltását, másrészt az üvegházgázok csökkentését. A két kérdéskör azonban nem ellentmondásmentes megítélésű. Megvizsgálva a Föld fosszilis energiahordozóinak becsült készletét, azt találhatjuk, hogy az elmúlt száz évben az egyre nagyobb mértékű energiafelhasználás mellett az energiahordozók becsült készlete is egyre nagyobbá vált. Ma már az is trivialitásnak tűnhet, hogy lokális szinten a társadalmi, gazdasági és környezeti fenntarthatóság megköveteli a helyi energiaforrások kiaknázását és használatát, hiszen a helyi erőforrás használata a népességmegtartó erőn kívül a helyi gazdaságra pozitív hatással lehet, mindamelllett pedig a helyi termelés csökkenti (adott esetben) az energiahordozó, valamint az energia szállítási költségeit és a közlekedésszennyezéssel járó többletterheit. Továbbá nyilvánvalóan csökkenti a régió és az ország energiafüggőségét is. A helyi lakosság érdeke azonban az is, hogy a környezetét minél kisebb mértékben terhelő erőforrásokat használjon (VARJÚ V. 2007).

Az **Európai Unió energiapolitikájára**, energiapiaci sajátosságaira alapvetően hat a közösségi belső piacot érintő liberalizációs politika, a fosszilis energiahordozók gazdaságosan kitermelhető készleteinek zsugorodása, a környezetterhelés és az arra adott környezetpolitikai válaszok, valamint az elletásbiztonságra való törekvés. A hatótényezők az energiatermelés diverzifikációja felé orientálnak. Az Európai Unióban az energiaárak jellemzően nemzeti szinten mutatnak különbségeket, különös tekintettel a fogyasztói szektor különbségeire, ahol hangsúlyosan érzékelhető az eltérő állami politikák hatása. A különbségeket meghatározó alapvető tényezők a gazdaságpolitikai fejlettség és környezettudatosság együttese, a szociálpolitikai szempontok, valamint a belföldi termelő kapacitások nagysága. A villamos energia költségeiben a legjelentősebb tétel a termelési költség. Éppen ez a tényező befolyásolja a legmarkánsabban a megújuló energiatermelés lehetőségeit, ha nem vesszük figyelembe a különböző mértékű és szerkezetű szubvenciókat. LUX G. és munkatársai (2010) megállapítják, hogy „az állami támogatások hosszú távon érvényesülő kiadásait is figyelembevevő életciklus-alapú költségkalkulációk alapján az atom- és a szél-erőművek voltak képesek termelési költségeik leghatékonyabb csökkentésére és az állami támogatások jelentette költségek amortizálására, a vízierőművek pedig figyelemreméltóan alacsony támogatásigénnyel voltak képesek kedvező árú energia előállítására. A meghatározó napenergia-technológiák és a biomassza teljesítménye ezzel szemben jelentősen elmaradt erről a szinttől, míg a szénerőművek esetén a magas externáliák hosszabb távon is komoly költségekkel járnak” (LUX G. et al. 2010: 4. o.). A unió államaiban megjelenő megújuló energiatermelés ösztönző eszközei között (pl. zöld tanúsítványok, tendereztetés, adókedvezmény, beruházás-támogatás) a betáplálási tarifák szolgálták leghatékonyabban a megújuló energiatermelés elterjedését (LUX G. et al. 2010).

Mindemelllett ma már egyre elfogadottabb az az irányvonal, hogy a megújuló energiatermelési rendszereket kiskapacitású, területileg decentralizált egységekben célszerű telepíteni, így az egyes földrajzi területekre jellemző erőforrás-előnyök is hatékonyabban érvényesíthetőek. Mindez igaz úgy is, hogy a jelenlegi megújuló elektromos energiatermelés koncentrált, nagyteljesítményű erőművekben termelődik, és nagyarányú előremozdulás az energiaszerkezetben a nagyobb kapacitású, centralizáltabb erőművek telepítésével érhető el (VARJÚ V. 2013a, b).

A megújuló energia támogatáspolitikájával kapcsolatban azonban fel kell hívni a figyelmet néhány negatív hatásra. 2008–09-ben néhány Európai országban (pl. Csehország, Szlovákia, Románia, Bulgária, Szlovénia) robbanásszerű növekedést tapasztalhattunk a megújuló elektromos energiatermelő erőművek kapacitásában, különös tekintettel a fotovoltaikus energiarendszerek terjedésére. A boom okai a nagyvonalú támogatáspolitikában keresendők, amely a legtöbb országban visszaüött. A kormányzatok nem tudták tovább biztosítani a kedvező árát a zöldenergiának, valamint egyes országokban a túlzó támogató árpolitika végső soron a lakossági elektromos áram fogyasztási árának növekedésében jelent meg. Ez oda vezetett, hogy 2012-től kénytelenek voltak fokozatosan csökkenteni a megújuló energia támogatását az említett országok, visszafogva ezzel a kapacitások kiépítésének növekedését (VARJÚ V. 2014).

A környezetpolitikában és a megújuló energia hatékony felhasználásában szükséges, de nem elégséges feltétel a szabályozás és a jogszabályi keretek megléte. A hatékony környezetpolitikához megfelelő szisztémájú és megfelelő tudáshalmazzal rendelkező érdekegyeztető, döntési mechanizmus szükséges (VARJÚ V. 2013a). Ha az energetikában az információs struktúrák zavarosak és áttekinthetetlenek, akkor az hatással van a döntéshozatali folyamatra is. A megalapozatlan, átgondolatlan, pillanatnyi érdekek alapján meghozott döntések nyomán torz energiaszerkezet és nyilvánosság jöhet létre. Az Energiaklub kutatási elemzéseiben azt állapítja meg, hogy a társadalmi nyilvánosság számos esetben csorbát szenved, a transzparencia korlátozva valósul meg, melynek oka, hogy az energetikában az adatszolgáltatási kultúra még kevésbé fejlett, valamint a hazai jogszabályi környezet anomáliái sem segítik a hatékonyságot. Az elemzés azt is felszínre hozza, hogy a jogalkalmazói gyakorlat is súlyosan csorbítja a környezeti demokrácia érvényesülési lehetőségeit (ANTAL A. 2012).

Közgazdasági oldalról nézve az energiapolitikai átmenet, és maga a klímaváltozás több évtizedes kihívást jelent, – nem csak az üvegházgáz atmoszférikus cirkulációja miatt. Azért, hogy az elkövetkezendő évtizedekben közel zéró emissziós technológiákat lehessen piacra vinni, ötven, vagy még annál is több évre van szükséges, hiszen az energiarendszereket alapvetően át kell alakítani, és ez a tőke lassú forgása miatt lassú folyamat (GRÜBLER, A. 1998). A közgazdaságtani felfogások között is van azonban eltérés, amely felfogásbeli különbség egy adott téregységben létrejövő megújuló energiaszerkezetre is hatással van. A környezet-gazdaságtan jellemzően piac- és pénzérték centrikus, a környezeti jellemzőket externáliaként kezeli, ehhez képest az ökológiai közgazdaságtan szerint a gazdasági növekedés a bioszféra egyre nagyobb mértékű átalakításával jár együtt, ami létfontosságú ökoszisztéma-szolgáltatások elvesztéséhez vezethet, amelyeket sokkal kisebb eséllyel leszünk képesek helyettesíteni a technológiai változás révén (MÁLOVICS GY.–BAJMÓCY Z. 2009). Látható tehát, hogy az ökológiai gazdaságtan felfogása a megújuló energiaiparnak elsősorban azon szegmensét erősítheti, amely a bioszféra használatát (akár abszorpciós, akár donor jellegéből kifolyólag) egyértelműen csökkenti. Az ökológiai gazdaságtan nézeteinek térnyerése a hagyományos profit- és gazdasági növekedés-centrikus felfogások követői között nagy viharokat generált és generál. Mindazonáltal közülük is egyre többen fogadják el, hogy a hagyományos növekedés hosszú távon nem működőképes, és ennek egyik eklatáns indikátora – az egyes előrejelzések szerint akár a 2020-as évek elejéig elhúzódó – világ-gazdasági válság (VARJÚ V. 2013a).

Az ökológiai közgazdaságtan megújuló energiaiparra való hatásának egyik kardinális alapelve még a globális kereskedelem visszaszorítása, a regionális termelés előtérbe helyezése.

Gowdy J. (2004) azzal érvel, hogy a környezetszennyezés mellett alapvető problémája a kereskedelem széleskörűvé válásának a társadalmi rétegződés fokozódása. Az elosztás a kereskedelem fokozódása révén egy szűk elit réteg kezébe kerül (Gowdy, J. 2004).

Az innovációnak, azon belül a vállalati innovációnak elengedhetetlen a szerepe a megújuló energetikai szektorban (is). Mind a Lisszaboni Stratégia, majd annak kvázi sikertelensége okán az EU2020 stratégiai célja is tartalmazza a K+F szektor GDP arányos részesedésének (3%-ra történő) uniós szintű növelését, továbbá ezen belül a vállalkozói szféra legalább $\frac{3}{4}$ -es részarányának elérését. Mivel a célt a gazdasági válság is nehezíti, ezért a K+F-ben, az innovációban az egyetemek szerepvállalása elengedhetetlen. Igaz ez különösen olyan téregységekben, amelyek híján vannak a nagy innovatív képességű vállalatoknak (ilyen például a Dél-Dunántúli Régió, különösen Baranya megye). Ráadásul az egyetemek szerepe az elmúlt 20 évben túlmutatott az oktatáson és a kutatáson, egyre inkább felerősödött úgynevezett harmadik szerepük, a regionális gazdasági fejlesztés (Holland, B.A. 2001). Éppen ezért a vállalkozói szférával való hatékony együttműködésük a GDP arányos K+F arányát növelheti, segítve az uniós célok megvalósulását (Varjú V. 2013a).

2.5. Vízkérdés

A bolygó körülbelül 2,5%-át alkotó hozzáférhető édesvízkészlet (Istok, R.–Jakabová Z. 2012) drasztikusan csökken, egyes folyók és tavak állandó vízszennyezésnek vannak kitéve. Vízfogyasztásunk éppen a klímaváltozás, a gyors népességnövekedés (és a hozzá társuló jólét), de leginkább a folyamatos gazdasági fejlődés miatt folyamatosan növekszik. Az édesvízkészlet közel 55%-os kihasználtsága évtizedeken belül akár 90%-osra is emelkedhet. A fertőzött vizek pedig emberek millióinak életét veszélyeztetik. A víz minőségi problémája nem csak a fejlődő országokat érinti, de kétségtelen, hogy a legtöbb ember (mintegy 1,1 milliárd) éppen itt nem jut megfelelő minőségű vízhez. Egyes becslések szerint a víz minőségének problémája 2025-re több mint hárommilliárd embert érinthet, legtöbbjükét éppen a fejlődő országokban (Glied V. 2009, Keserű D. 2010).

Mára az édesvíz stratégiai kérdéssé vált. Magyarországon a klímaváltozás következtében a nyári csapadékmennyiség csökkenését prognosztizálják a szélsőséges időjárási események gyakoriságának növekedése mellett (Bartholy J. et al. 2008). A klímaváltozás következtében azonban vannak olyan kiszáradó területek, ahol a vízhiány hatványozottan jelentkezik, a fejlett országokban is. A legakutabb édesvíz problémák és konfliktusok a Közel-Keleten, az Északi- és Szub-Szaharai-afrikában, Ázsiában és Ausztráliában vannak. A vízprobléma nem csak sivataggal rendelkező területeken jelentkezik, hanem olyan országok bizonyos területein is, mint Kína, az Egyesült Államok, India vagy Mexikó (Istok, R.–Jakabová Z. 2012). Ausztrália, amellyel, hogy a jellemzően a csapadékszegény földrészek közé tartozik, a 2000-es évek óta szinte folyamatosan tartós szárazsággal küzd, és az Egyesült Államokbeli Kaliforniában is a szárazság miatt már szinte mindennaposá váltak az erdőtüzek. Ausztrália már az 1990-es évek óta próbál megoldást találni a víz felhasználásának ésszerűvé, takarékosná tételére. A vízkorlátozások kényszerűsége mellett folyamatosan születnek a vízgazdálkodási tervek, amelyek a nagymértékben urbanizált kontinensen elsősorban a városi vízfelhasználást igyekeznek megreformálni (Keserű D. 2010).

India hasonló éves csapadékmennyiséggel rendelkezik, mint Magyarország, azonban az eloszlása rendkívül egyenetlen. A nyári monszun során az éves csapadékmennyiség 70–90%-a lehullik. A nagy népességű országnak így alapvető feladata az édesvíz tárolása. A „vizek gyűjtésének, felhasználásának vallási kényszere is a profán gazdasági szükségleteken nyugszik. Az indiai gazdasági sikerek következtében, a „zöld forradalom” velejárójaként, de a népességnövekedés és a középosztály izmosodásának, nyugati életformát idealizáló életstílusának következményeként is jelentős mértékben megnőtt a vízfelhasználás az utóbbi évtizedekben” (WILHELM Z. ET AL. 2008, 83. o.). Így a fokozott vízfelhasználás és vízigény miatt, valamint az ennek következményeként megvalósuló környezetterhelés okán egyre nagyobb figyelem fordul a hagyományos vízgyűjtési és vízfelhasználási technikák iránt (WILHELM Z. ET AL. 2008).

A víz visszatartása mellett a vízbázisok védelme, a víz minőségének javítása és monitorozása, víz újrahasznosításának széleskörűvé válása kulcskérdés. Ezt felismerve az EU 2000-ben megalkotta az új vízpolitikát megalapozó 2000/60/EK irányelvét, az úgynevezett Víz Keretirányelvet (VKI), melynek célja, hogy 2015-re az európai felszíni és felszín alatti vizek „jó állapotot” érjenek el. Ez az állapot nemcsak a víz tisztaságára, megfelelő kémiai és biológiai összetevőire vonatkozik, hanem a vízhez kötődő élőhelyek zavartalan állapotára, valamint a megfelelő vízmennyiségre is (GAYER J. 2005; *Vízkezeltek...*, 2014).

A világ édesvízkészletének mintegy 63%-át használja a mezőgazdaság, 23%-át az ipar, 8%-át a háztartások (ISTOK, R.–JAKABOVÁ Z. 2012). A népesség növekedésével, az élelmiszerigények is nőnek, így a klímaváltozás okozta kiszáradás hatványozottan fog jelentkezni a mezőgazdaságban. Az élelmiszertermelésnek nem csak a növekvő vízhiánnyal, hanem a csökkenő öntözővíz problematikájával is meg kell küzdeni. A környezeti politikának a felelőssége tehát folyamatosan nő, így nem engedhető meg a jövőben az, hogy olyan fejlesztési terv szülessék, amely valójában (nem csak formálisan) nem integrálja a környezeti érdekeket!

Amíg a 2000-es évek elején a világ népességének 40%-a, mintegy 80 ország szenvedett a víz hiányától, addig mára ez az arány elérte a 2/3-ot. Az ENSZ becslése szerint 2050-re 1,8 milliárd ember fog élni olyan területen, ahol a víz teljesen hiányzik, és 5 milliárd embert fog érinteni a víznek valamilyen minőségi vagy mennyiségi problémája (ISTOK, R.–JAKABOVÁ Z. 2012; SYRUCEK, M. 2011). Az ENSZ 2015-ös World Water Development riportja¹³ alapján 2030-ra – feltételezve a jelenlegi, változatlan ún. „business-as-usual” vízfelhasználású forgatókönyvet – 40%-os édesvíz-deficittel kell számolnunk.

A fentiek miatt is az édesvízre a szakértők ma már nem megújuló erőforrásként tekintenek. Az oka ennek az, hogy az édesvízkészlet mennyisége korlátos, eloszlása egyenetlen a Földön, a felhasználás pedig folyamatosan növekszik. Megkérdőjelezhetetlen tehát, hogy a víz a jövő egyik megkerülhetetlen stratégiai kérdése, ezen múlik az emberiség sorsa.

¹³ <http://www.unesco.org/new/en/loginarea/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/2015-water-for-a-sustainable-world/>

3. Reagálás a kihívásokra – környezetpolitika szabályozási oldalról

Az első fejezetekben vázlatosan bemutatásra került, hogy a modern gazdasági fejlődés globális szinten milyen főbb környezetvédelmi problémákat idézett elő, valamint azt, hogy erre milyen társadalmi mozgalmak szerveződtek fókuszálva a figyelemfelhívásra és a válszadás lehetséges módjaira. Jelen fejezet már szűkebb páttriánkra, az Európai Unióra és Magyarországra fókuszálva azt vázolja fel röviden, hogy melyek azok a szabályozási lépések, amelyet az EU, valamint hazánk tett környezetünk védelme érdekében, különös figyelmet fordítva továbbra is a könyv fő témájának, a környezeti érdekek fejlesztéspolitikába történő integrációjára.

3.1. A környezetvédelmi szabályozás térnyerése az Európai Közösségben

Az Európai Közösség 1957-es Római Szerződése még nem tartalmazott semmilyen, a környezetre, környezeti politikára vagy környezeti jogra vonatkozó rendelkezést (KRAMER, L. 2012), az elsődleges cél a második világháború utáni talpra állás, megerősödés és a gazdasági fejlődés volt (ORBÁN A. ÉMN). A későbbiekben, a világszerte kibontakozó környezetvédelmi mozgalmak és környezetpolitika hatása természetesen az Európai Közösségben is megjelent. 1970-ben az Európai Közösség Bizottsága már deklarálta, hogy szükség van környezeti akcióprogramra. 1971-ben benyújtotta az első környezeti politikáról szóló közleményt, amelyben javasolta az európai közösségi környezetvédelmi eszközök létrehozását (KRAMER, L. 2012). 1972-ben ennek eredményeként a szennyezés és a környezeti ártalmak, valamint a természeti környezet megőrzése érdekében egy programot is kidolgoztak, melyet az 1972. évi közösségi csúcskonferencián fogadtak el Párizsban. Ezt követően kiadtak egy nyilatkozatot, mely a Közösség környezeti politikájának alapkövévé vált. 1973-ben elindult az első Környezetvédelmi Akcióprogram (FODOR I. 2001) – melyet azóta még hat követett. Az utolsó, jelenleg érvényben lévő 7. Környezetvédelmi Akcióprogram 2020-ig 2014 januárjában lépett hatályba¹⁴ (mintegy másfél évvel a 6. lejártát követően).

Ezek a lépések azonban még nem hozták magukkal a Római Szerződés módosítását. Különösen Franciaország kezdeményezésére a környezetpolitikai eszközöket a szerződés módosítása helyett kormányközi együttműködésekben formalizálták. A Bizottság informálásáról szóló megállapodást, amelyben a belső piac működését befolyásoló nemzeti környezeti eszközökről történt tájékoztatás, mindössze egy „gentleman’s agreement” formájában kötötték meg (KRAMER, L. 2012).

¹⁴ <http://ec.europa.eu/environment/newprg/>

Az első, jogilag is kötelező témájú környezeti eszközt 1975-ben fogadták el, és rögzítették a Római Szerződésbe. A környezeti cselekvési program mellett olyan területeket jelöltek ki, amelyek nem tartoztak a Bizottság belső piaci vagy mezőgazdasági egységeinek feladatkörébe. Ilyen terület volt víz és a hulladék kérdése (KRAMER, L. 2012).

Az első levegővédelemmel kapcsolatos európai szabályozás 1980-ban született (80/779/EWG), amely a troposzférikus ózon, valamint a lebegő részecskék problematikájával foglalkozott. A későbbiek folyamán a szilárd lebegő részecskékkel (PM10 majd PM2,5¹⁵) kapcsolatos szabályozások születtek – többek között – a WHO ajánlásával a többi légszennyező anyag mellett (FAHRNER, S. 2006). A levegőminőség-menedzsment (Air Quality Management – AQM) összefoglaló néven megjelenő levegővédelmi feladatcsoportokkal kapcsolatos intézkedések a tagországokban helyi szintre kerültek (az illetékes környezetvédelmi szakhatóság monitoring támogatásával) (BEATTIE, C.I. ET AL 2001).

Az Európai Közösség 1987-ben a Római Szerződésbe foglalta a környezetvédelem legfontosabb alapelveit, melyek közül számos, az Európai Unió általános alapelvei közé tartozik. Ezek az elvek: a megelőzés elve, a környezetvédelmi szempontok integrálásának elve, a szennyező fizet elve, az állami felelősség- és kötelezettségvállalás elve, a nemzetközi együttműködés elve, az egyéni és kollektív részvétel, valamint a szubszidiaritás elve (NAGY I. 2008, p. 309.). Mindazonáltal a környezeti intézkedésekkel kapcsolatos szabályozásokat egyhangúlag kellett elfogadnia a Bizottságnak. Ezt a Maastrichti szerződés módosította, amikor már elég volt minősített többségű döntés a környezeti témákban (KRAMER, L. 2012). Az Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés rögzítette „a környezeti hatásokat is figyelembe vevő fenntartható gazdasági növekedés” követelményét (BIACS R. 2004, 995. o.). Az 1999-ben hatályba lépő Amszterdami Szerződés bevezette az együttléti eljárást a környezeti kérdésekben, de máig maradtak olyan témák, amelyekhez egyhangú döntés kell. A Lisszaboni Szerződés formálisan rögzítette a Maastrichti Szerződés 191. cikkébe a klímaváltozás elleni küzdelmet, mint az EU környezeti politikájának egyik célját (KRAMER, L. 2012). A Lisszaboni Szerződést a 2001-es Göteborgi Nyilatkozat erősítette meg, amely már prioritásként kezeli a fenntartható fejlődés elvét.

2007. év elején az Európai Unió újabb elköteleződése látható a fenntarthatóság megvalósítása érdekében, amelyre kétségtelen nagy hatással volt a Stern jelentés¹⁶ (az éghajlatváltozás gazdaságáról). A megújuló energiák iránti elkötelezettségét mutatva az Európai Tanács létrehozta az úgynevezett „három 20-as” célkitűzését. A célkitűzés azt tartalmazza, hogy 2020-ra az üvegházhatást okozó gázok kibocsátott mennyisége legalább 20%-kal csökkenjen (2050-re pedig 50%-kal) az 1990-es szinthez viszonyítva, míg a megújuló energiaforrások részaránya (a teljes energiafelhasználás tekintetében) elérje a 20%-ot az Európai Unióban. (Ez a 20% nem egyenlően oszlik el a tagállamok között.) A fent felsorolt vállalatok mellett az Unió még olyan célokat is kitűzött, hogy 2020-ra a bio-üzemanyagok részaránya az üzemanyagok terén elérje a 10%-ot, valamint 2020-ra az Unió 20%-os energia-megtakarítást érjen el.¹⁷ 2014 októberében (COM(2014) 0015) a klíma- és energia keretpolitika

¹⁵ 10 valamint 2,5 mikron méret alatti lebegő részecske.

¹⁶ http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm

¹⁷ Az Európai Parlament 2007. február 14.-én elfogadott állásfoglalása az éghajlatváltozásról (P6_TA(2007)0038).

2030-as célkitűzéseinek meghatározásánál a megújuló energetikai célokat (az energiafogyasztáson belül) 27%-ra, az energiamegtakarítás arányát szintén 27%-ra növelte, míg az üvegházhatású gázok csökkentésének mértékét (az 1990-es szinthez képest) 40%-kal irányozta elő az EU.

Könyvünk fő témája kapcsán fontos még külön, néhány szóban tárgyalni az EU (részben már említett) környezetvédelmi akcióprogramjait. Ezek az akcióprogramok olyan több évre (5–7 évre) szóló dokumentumok, amelyek átfogó jelleggel fogalmaznak meg stratégiai és szakpolitikai célokat. Az aktuális akcióprogramok nagyon jól jelzik az adott korszak európai gondolkodását a környezetpolitikáról. Az első környezetvédelmi akcióprogram (1972–77) fő hangsúlya a megelőzésen volt, míg a II. (1977–81) már a környezeti politika szektorális megközelítésére helyezte a hangsúlyt. A III. (1982–86) akcióprogram az Egységes Belső Piac kialakítása, szabályozás jegyében jeleníti meg a szakpolitikai érdekeket. A IV. akcióprogram (1987–92) már valamelyest eltávolodott a gazdasági szempontoktól, elmozdult a fenntarthatóság irányába. Az áttörést az V. környezetvédelmi akcióprogram (1993–2000) hozta, amely új alapelveket fektetett le és megjelenítette a környezeti politika más szakpolitikákba történő integrációjának igényét¹⁸(PELLE A. 2007). A VI. akcióprogram (2001–2012) a Kiotói Egyezményben foglaltak uniós szintű végrehajtási feladataival foglalkozik, és négy olyan területet jelöl meg, amely sürgős beavatkozást igényelnek:

- klímaváltozás;
- a természet és a biodiverzitás védelme;
- egészség és életminőség;
- természet erőforrások felhasználása és hulladékkezelés (Pelle A. 2007, 46. o.)

Az EU 7. Környezetvédelmi Akcióprogramja hosszas egyeztetést követően 2014 januárjában lépett hatályba, és 2020-ig határozza meg az EU legfontosabb feladatait. A programban meghatározott jövőkép szerint 2050-re úgy élünk jól, hogy nem lépjük át a bolygó eltartóképességének határait. A prosperitás és az egészséges környezet abból adódik, hogy nem termelünk semmiféle hulladékot, a természeti erőforrásainkat fenntartható módon menedzseljük, biodiverzitásunkat védjük, megbecsüljük a visszaszerzett rugalmasságát társadalmunknak. Mindez három kulcs célra épül:

- Az Unió természeti tőkéjének védelme, megóvása és ennek hangsúlyozása;
- Erőforráshatékony, zöld, és versenyképes szén-szegény gazdaság;
- Az Unió állampolgárainak védelme a környezettel kapcsolatos nyomástól és egészségügyi és jóléti kockázatoktól.

És ami talán a legfontosabb könyvünk szempontjából, hogy a 7. akcióprogramban a sok adminisztratív tennivaló mellett hangsúlyosan, kiemelve jelenik meg az az igény, hogy a környezetvédelmi követelményeket, elvárásokat teljes mértékű integrációval (full integration) kell más szakpolitikákba becsatornázni¹⁹. És hogy mit is jelent ez a teljes integráció, az a következő fejezetekben részletesen is kiderül.

¹⁸ Erről részletesebben később lesz szó.

¹⁹ <http://ec.europa.eu/environment/newprg/>

Reflektálva a legújabb környezetvédelmi akcióprogramban megfogalmazottakra, érdemes néhány szót szentelni az EU hulladékgazdálkodási politikájának, hiszen ahogy látjuk, az EU 2050-re egy hulladékmentes jövőképet vizionál. A hulladékgazdálkodás európai tendenciájára egy folyamatos evolúciós fejlődés jellemző. Az elmúlt 30 évben a települési hulladékgazdálkodási szolgáltatás elmozdult eredeti céljától (ti. a szemét elszállítása a városi térségekből). A feladata ma már az anyagáramlások irányítása a gazdaságban, valamint az erőforrás hatékonyság elősegítése annak érdekében, hogy a lehető legkevesebb hulladék kerüljön a szemétkukákba. Ez az átalakulás abból is adódott, hogy az 1980-as évek óta a szemét mennyisége összességében mintegy 65%-kal, egy főre vetítve 40%-kal emelkedett (OECD 2008). Ez magával hozta a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabályok mennyiségének növekedését, valamint azt, hogy a közösségi szektor stabil szereplőjévé vált a szolgáltatási oldalnak (ANTONIOLI, B.–MASSARUTTO, A. 2012).

A szemét begyűjtésének kerete folyamatosan evolválódott. A szennyezéssel kapcsolatos szabályozások az 1970-es években kezdtek kialakulni. A megelőzés és a szelektív hulladékgyűjtés egészen az 1990-es évekig csak absztrakt módon, marginálisan létezett. A csővégi technikai megközelítés az 1990-es évektől szorult háttérbe, helyet adva a tiszta technológiai, valamint megelőzési megközelítéseknek. A szakpolitikai törekvéseknek végül hatása lett, hiszen számos országban az évente lerakott hulladékok mennyisége (pl. 1995–2005 között) nagymértékben csökkent: Norvégiában (67%-kal), Németországban, Ausztriában, Belgiumban, Olaszországban (40% feletti arányban) (DREYFUS M. et al. 2010; ANTONIOLI, B.–MASSARUTTO, A., 2012).

A mai EU stratégiát a 2008/98/EK direktíva szabályozza, amelynek három fő alapelve:

- *Létra elv*: a hulladék-prioritások meghatározása; ez a következő: hulladék mennyiségének csökkentése, majd újra használata, újrahasznosítása; energetikai újrahasznosítása; majd a visszamaradt hulladék kezelése annak érdekében, hogy biztonságosan kerüljön lerakásra);
- *Önellátási elv*: a hulladékot a lehető legközelebb kell kezelni a keletkezéséhez;
- *Szennyező fizet elve*: a hulladék keletkezésének költségeit (beleértve a negatív externális hatásokat is) arra kell terhelni, aki a hulladék létrejöttéért felelős.

Ez a szakpolitikai irány a gyártó kiterjesztett felelősségére alapoz (ANTONIOLI, B.–MASSARUTTO, A., 2012)²⁰.

Az Európai Unió környezetpolitikájának részletesebb tárgyalása későbbi fejezetekben található, ahol már a környezeti politika kimondottan fejlesztéspolitikai integrációja kerül górcső alá. Jelen fejezet egy rövid áttekintést adott a főbb mozzanatokról, amely a mélyebb környezetpolitikai integrációhoz vezet.

²⁰ A hulladékkal kapcsolatos bekezdések a szerző – ÁROP Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása című projektbeli munkáját tartalmazzák.

3.2. A környezetvédelmi szabályozás magyarországi fejlődése

Magyarországon a 19. század végén alkották meg az első természetvédelemmel kapcsolatos modern törvényeket. Az 1879-ben az erdővédelemről szóló törvényt (1879. évi XXXI. törvénycikk) 1935-ben egészítették ki a természet szélesebb körű megóvása érdekében. További lépések – részben a folyószabályozáshoz köthetően – a vízjogról szóló 1885. évi XXIII. tc. és a halászatról szóló 1888. évi XIX. tc. szabályzások voltak. Az első – a ma is használatos kategóriáknak megfelelő – terület alapú védetté nyilvánítás 1935-ben indult el, amikor Nagyharsányban a Szársomlyón a magyar kikerics élőhelyét „területtel védett természeti emlékké” nyilvánították. Ezt követte 1939-ben a Debreceni Nagyerdő egy részének természetvédelmi területté nyilvánítása (HORVÁTH G. 2013). A területvédelemmel összekapcsolt komplex jellegű védelem már nem csak egyes fajok védelmét segítette elő, hanem a védelem vonatkozott a terület védettsége miatt magára az élőhelyre, az ott lévő komplex ökológiai rendszerre. A terület alapú védetté nyilvánítás tulajdonképpen az első tájvédelmi jellegű lépés is volt, hiszen a terület védelme a területen lévő geológiai, geomorfológiai, valamint az adott állapotban, stációban lévő ember alakította táj megőrzését is jelentette. (Az első nemzetközi egyezmény, amely explicit módon bizonyos fajok élőhelyének védelmét intézményesítette az 1971-es Ramsari Egyezmény volt a *nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különös tekintettel a vízmadarak élőhelyeire*. Az egyezmény 1975-ben lépett hatályba, Magyarország 1979-ben csatlakozott az egyezményhez²¹.)

A magyar jogi szakirodalomban a környezetvédelem fogalma első ízben 1971-ben, a tételes jogban pedig egy évvel később bukkant fel. Ezt követően felgyorsult a jogalkotás. 1972-ben a környezetvédelem bekerült országos szintű célprogramként (1012/1972/IV. 27 MT) az országos távlati tudományos kutatási tervbe. 1973-ban az Országgyűlés előtt javaslat hangzott el törvénytervezet kidolgozására, egy évvel később már a társadalmi vitája zajlott. 1974-ben létrehozták az Országos Környezetvédelmi Tanácsot, majd 1976. évi II. tv. az emberi környezet védelméről megalkotott törvénnyel (KILÉNYI G.–TAMÁS A. (szerk.) 1980) (melyet azóta hatályon kívül helyeztek, és helyét átvette az 1995. évi LIII. tv) az (alkotmány alatti) legmagasabb jogi szintre helyezték a környezetvédelem ügyét²².

Magyarországon a környezetvédelem kormányzati feladatait – minisztériumok és főhatóságok bevonásával – az 1977-ben létesült Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal látta el 1987 végéig. 1988. január 1-én alakult meg a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium (TATAI Z. 1988), amely azóta több névváltozáson és feladatkör-módosításon átesve 2010-ig felügyelte, és irányította közvetlenül és közvetve (országos és regionális hatóságain keresztül) a természetvédelmet és a környezetvédelmet.

A rendszerváltozást követően javultak a környezetvédelem szervezeti, intézményesült, valamint civil keretfeltételei és rendszerei (SZIRMAI V. 1999). Az 1990-es években politikai szinten mind fontosabbá vált a környezetpolitika. A környezetvédelmi szakma is aktív részese volt a nemzetközi környezetvédelem erősödésének. Amellett, hogy Magyarország szakmapolitikai szinten képviseltette magát a korábban már említett nemzetközi

²¹ <http://www.ramsar.hu/index.htm>

²² Bár az Alkotmányban külön szakaszként nem szerepel a környezetvédelem, de állampolgári alapjogként megjelenik az emberi környezethez való jog.

környezetügyi csúcstalálkozókon, Láng István akadémikus aktív részese volt a Brundtland Bizottságnak is.

Az 1990. évi LXV. helyi önkormányzatokról szóló törvény, a települési önkormányzatiság megvalósulása megjelenítette azokat a változásokat (pl. decentralizáció, települési önállóság, szubszidiaritás), amelyek a rendszerváltozást követő időszakot jellemezték (LÁSZLÓ M. 1996). A környezetvédelem hangsúlyossá válása a települési önkormányzatokat is számtalan kihívás elé állította. Figyelembe kellett venniük, hogy „a település kulturális képződmény, de fizikai alapjait, létezését és fejlődésének bizonyos feltételeit a természeti környezet, annak erőforrásai határozzák meg.” (HAJNAL K. 2006, 7. o.) E mellett, és részben ebből kifolyólag jogszabályi kötelezettségeknek (pl. települési környezetvédelmi program készítése (az 1995. évi LIII. a környezetvédelem általános szabályairól szóló törvény alapján), társadalmi és gazdasági „kényszereknek” (pl. élhető település biztosítása a lakosság-
nak, kontrollált hulladékgazdálkodás, olcsó, részben függetlenített megújuló energiaforrások használata) kell megfelelniük.

A települési önkormányzatok természet- és környezetvédelmi tevékenységeire²³ a hazai (és uniós valamint nemzetközi) stratégiák, irányelvek, ajánlások hatnak. A legfontosabb feladatokat alapvetően két törvény határozza meg közvetlenül²⁴: az 1995. évi LIII. a környezet védelméről, valamint az 1996. évi. a természet védelméről szóló törvények (amelyeket a 2004. évi LXXXVI. törvény egységes szerkezetben vizsgálat felül az uniós jogharmonizáció jegyében, valamint a 2008. évi XCI. törvény egyes rendelkezései, amelyek a települések környezetfejlesztési terveinek kidolgozási feltételeit bővítette). Ezek – többek között – definiálják a konkrét települési feladatokat, úgymint (a legfontosabbak): települési környezetvédelmi program készítése, füstköd riadó terv kidolgozása, légszennyezéssel kapcsolatos intézkedések, zajtérkép és zaj intézkedési terv készítése, környezetkárosító magatartással kapcsolatos intézkedések, helyi jelentőségű természetvédelmi terület fenntartásáról, természeti fejlesztéséről történő gondoskodás.

A helyi önkormányzatoknak a környezetvédelmi feladataik között szerepel a helyi környezetterhelésekkel kapcsolatos szabálysértési eljárások lefolytatása is (DUNAVÖLGYI SZ.–TILKI K. 2010).

Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozását a környezetpolitikához kapcsolódó jogharmonizáció jellemezte az új évezred első 4–5 évében. Az úgynevezett NATURA 2000²⁵ területek kijelölése is ide köthető. A Madárvédelmi Irányelvre (Birds Directive, 79/409/EEC) és az Élőhelyvédelmi Irányelvre (Habitats Directive, 92/43/EEC) épülő NATURA 2000 program célja egy összefüggő, egybetartozó ökológiai hálózat (a legújabb elképzelések szerint egy európai szinten teljesen egybefüggő ökológiai folyosó/sáv) kialakítása egységes természetvédelmi megfontolások alapján, amely az érintett területeken a madárvédelem, illetve az élőhelyvédelem miatt korlátozza a (mező)gazdasági tevékenysége(ke)t. Az uniós szabályozásnak megfelelően Magyarország köteles volt területeket kijelölni, amely természetes élőhelyek, valamint állat- és növényvédelmi szempontból közösségi jelentőséggel (úgynevezett „pannonikumok”) bírnak. Az ország területének közel 21%-a

²³ A települések szennyvízkezeléssel, hulladékkezeléssel kapcsolatos feladatait nem jelen tanulmány tárgyalja.

²⁴ Amelyen túl más szektorális törvények és az önkormányzati törvény is kijelöl feladatokat, pl.: épített és természeti környezet védelme, vízrendezés, csapadékvíz-elvezetés, csatornázás, településtisztaság.

²⁵ <http://www.natura.2000.hu/hu>

tartozik az EU NATURA 2000 (madárvédelmi vagy élőhelyvédelmi) hálózatához, amely teljesíti az a törekvést, hogy az EU 20%-a az ökológiai hálózathoz tartozzon. (Jelenleg ez az arány uniós szinten csak 18%.²⁶)

A 2009-ben megalkotott új erdőtörvény (2009. évi XXXVII. Törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról) „hatálya kiterjed az erdő mellett annak élő és élettelen alkotóelemeire és az erdei életközösségre is”. HORVÁTH G. (2013) arra is felhívja a figyelmet az erdőtörvénnyel kapcsolatban, hogy „a törvény preambulumban és normaszövegében... az emberközpontú, sőt „hozamközpontú” szemlélet hangsúlyos kifejezést nyert. A preambulumban az erdő fenntartását, gyarapítását és védelmét társadalmi érdekként említi, remélhetően implicite beleértve, expressis verbis azonban nem említve a jövő nemzedékeket” (HORVÁTH G. 2013, 365. o.).

„Az Országgyűlés 2011. április 18-án fogadta el Magyarország új Alaptörvényét, amely 2012. január 1-jén lépett hatályba. Az Alaptörvény elfogadását megelőzően a legjelentősebb társadalmi vita a környezetvédelemre vonatkozó cikkekkel összefüggésben merült fel. A civil szervezetek és tudományos körök szorgalmazták, hogy az új Alaptörvényben a korábbi alkotmányhoz képest szélesebb körben jelenjenek meg környezetvédelmi rendelkezések” (SZABÓ M. 2013, 11. o.).

2010-től visszalépések sorozata történt a magyar környezetvédelmi intézményi struktúrában, hiszen a környezeti tárca, vagyis a Környezetügyért Felelős Államtitkárság az Vidékfejlesztési Minisztérium alá történő betagozódása az intézményesített környezetpolitikát csak második vonalba helyezte, jelezve ezzel a szakpolitika fejlesztéspolitikához való viszonyának átalakulását. Bár a vidékfejlesztés prioritása nem lehet kérdéses, – hiszen a vidék fejlesztése nem csak az agrárgazdaságot jelenti, hanem annál sokkal összetettebb, társadalmi, szociális és környezetvédelmi kérdéseket is, – a környezetvédelem minisztériumának háttérbe szorításával a fejlesztéspolitika egyszerre két minisztériumot (Nemzetgazdasági Minisztérium, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium) is kapott a 8-ra (+Miniszterelőkség) a lecsökkentett minisztériumi rendszerben. A centralizáció a következő kormányzati ciklusban teljesedett ki. A 2014-es választásokat követően a környezetvédelem ügye helyettes államtitkársági szintre csökkent, majd 2015 áprilisától a még formálisan önálló zöldhatóságokat is betagozták a kormányhivatali rendszerbe, megsemmisítve ezzel a magyarországi önálló környezetvédelmi intézményrendszert, kézi vezérlés alá helyezve a magyar környezetügyet.

²⁶ VII. EU Környezetvédelmi Akcióprogram.

4. A fejlesztéspolitikába integrált környezeti politika – elmélet

Mivel a társadalom (földrajzi) környezetének szférái, illetve résztényezői egymással kölcsönös és szoros okozati összefüggésben vannak (lásd fentebb TÓTH J. (1981) település-fejlesztéshez kapcsolódó tetraéder modelljét), ezért – ahogyan PÉCSI M. (1979) fogalmaz – „*A környezeti tényezők szakági értékelésekor olyan módszerekre kell törekedni, amely alapján a teljes környezet interdiszciplináris és integrált értékelése is lehetővé válik*” (PÉCSI M. 1979, 17. p). Így az egyoldalú környezetfelfogásokkal szemben (földrajzi determinizmus, földrajzi possibilizmus) az alrendszerek közötti kölcsönhatások figyelembe vételével kell komplex módon értékelni a körülvevő környezetet, számba véve a területi lehetőségeket (térfunkciókat), és azok egyenlőtlen eloszlásait a Földön (PÉCSI M. 1979). Ennek a Pécsi Márton féle irányzatnak (nevezzük földrajzi potencializmusnak), és az általa kezdeményezett értékelési rendszernek számtalan válfaja jelent meg a nemzetközi tudományos életben, amelynek egyik – a népszerűsége, jó vizualizálhatósága, valamint tudományos háttere miatt – gyakran citált módszere a már korábban említett ökológiai lábnyom vizsgálat²⁷.

4.1. A környezetpolitikai integráció nemzetközi fejlődése

Az állami szabályozásnak és a kormányzatoknak kulcsszerepe van a környezetpolitikai integrációban. Az 1980-as, 90-es években a fejlett gazdaságú társadalmakban a környezetpolitikai integráció csak lassan ment végbe. „Az állami szabályozás a nyugati társadalmakban sem volt különösen sikeres. Sok bírálat érte az állami beavatkozásokat, pl. hogy a kormányok nem képesek úgy beavatkozni a gazdaságba, hogy költséghatékony környezeti javulást hozzanak létre; a kormányzatok a tünetekre és nem a környezeti szennyezés alapvető mechanizmusaira reagálnak” (ENYEDI GY. 1994).

Amikor környezetpolitikai integrációról beszélünk, akkor nem csak a(z) (ágazati) stratégiákba, tervekbe, programokba integrálódó környezeti érdekekről kell beszélünk. (Erről részletesebben később lesz szó, amikor már kimondottan a fejlesztéspolitikába integrált környezeti politikát tárgyaljuk.) Az első fontos lépés, amikor a nemzetek (és nemzetek feletti szervezetek) saját joganyagaikba integrálják a környezetvédelmi (és fenntarthatósági) érdekeket kötelezve az állampolgárokat és a jogalkalmazókat a környezetvédelmi szem-

²⁷ A földrajzi potencializmus általam alkotott kifejezés, a földrajzi nihilizmus, determinizmus és possibilizmus filozófiai megközelítések analógiájára (részletesen lásd Hajdú Z. 2007), ahol a földrajzi potencializmus a possibilizmust annyiban korlátozza, hogy a természet-társadalom kölcsönhatásban a társadalom ugyan proaktív szerepet tölt be, azonban a természeti környezet véges, csak potenciálokat nyújt, amelyet egy független, integratív és iteratív mechanizmus értékel, annak érdekében, hogy a lehetőségek tárháza a jövő generációjának is azonos mértékben álljon rendelkezésére.

pontok figyelembe vételére. Újabb fontos lépés, amikor már a környezetvédelmi érdekek szélesebben adnak teret azzal, hogy a döntés-előkészítésekbe bevonják az érintetteket, a döntéseket előkészítő anyagokat széles nyilvánosság elé tárják, (különös előrelépés, amikor magukat a döntéseket decentralizálják), és lehetőséget biztosítanak a helyi szereplőknek, hogy az általuk közelebbről megtapasztalt környezeti problémákat, megfontolásokat beépíthessék, integrálhassák a döntés-hozás folyamatába. Vagyis a környezetvédelmi érdekek úgynevezett bottom-up, vagy alulról kezdeményezett szisztéma szerint integrálódnak. Hiszen a helyi szereplők, a helyi érdekeltek tudják legjobban, hogy helyi szinten melyek a legkardinálisabb környezetvédelmi, fenntarthatósági problémák.

A környezetpolitika nemzetközi előretörésével a világ országai sorra alkották meg környezetvédelmi törvényeiket. Első lépésként még „csak” a környezetszennyezések okozta károk megelőzésére, a prevencióra fókuszáltak, ám a későbbiekben ezen jogszabályok módosítása, új jogszabályok létrehozása már a környezetpolitika más ágazati tervekbe történő integrációját is tartalmazta. A környezeti értékelés (Environmental Assessment-EA) típusú eszközök tehát teret nyertek. A 2. táblázat azt mutatja be, hogy az egyes országok mikor alkották meg környezetvédelmi törvényeiket.

2. táblázat

Az egyes országok környezetvédelmi törvényei megalkotásának ideje

<i>Ország</i>	<i>Elfogadás éve</i>
Bulgária	1991
Horvátország	1994
Csehország	1991
Magyarország	1995
Lengyelország	(1980), 1997
Románia	1995
Szlovákia	1994 (KHV)
Szlovénia	1993
Észtország	1992 (KHV)
Lettország	1991
Litvánia	1992
Albánia	1993
Makedónia	1996
Montenegró	1997 (KHV)
Szerbia	1991
Örményország	1991
Azerbajdzsán	1992
Grúzia	1996
Fehéroroszország	1992
Moldova	1993
Oroszország	1991
Ukrajna	1991
Kazahsztán	1997
Kirgizisztán	1991

<i>Ország</i>	<i>Elfogadás éve</i>
Tádzsikisztán	1993
Türkmenisztán	1991
Üzbegisztán	1992
Mongólia	1995

Jelmagyarázat (KHV) – kimondottan Környezeti hatásvizgálatra vonatkozó jogszabály, mint mérvadó környezetvédelmi szabályozás.

Forrás: CHERP A. (2001) alapján.

A környezeti értékelések létrehozása nem csak a hatékony környezetvédelmet reformálta meg, hanem elősegítette a transzparenciát, a közösségi részvételt és elősegítette a döntéshozási folyamat decentralizálását (CHERP, A. 2001).

A decentralizáció előtt azonban szükség volt nemzetek feletti szinten is erősíteni a környezeti politika integrációját. Az 1991-ben Espoo-ban aláírt Egyezmény²⁸ az „ország-határokon átterjedő környezeti hatások vizsgálatáról” szól. Ebben a „felek a környezeti hatásvizsgálat fontosságát hűzták alá, és ennek keretében előrejelző stratégiák kidolgozását javasolták a jelentős és ártalmas környezeti hatások megelőzése, csökkentése és nyomon követése érdekében” (KOVÁCSY Zs.–ORBÁN K. 2005, 158. o.).

A környezetpolitikai integráció decentralizált érvényesítésének nemzetközi dokumentuma az Aarhus egyezmény. „A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról”²⁹ szóló egyezmény a környezeti érdekek döntéshozatalba történő integrációját segíti. Célja a környezeti információkhoz való minél szélesebb körű hozzáférés, és 7. cikkében külön figyelmet fordít a nyilvánosság részvételére a környezettel kapcsolatos tervek, programokra és irányelvekre vonatkozó eljárásokban. Az egyezmény első melléklete részletesen felsorolja azokat a tevékenységeket, amelyekre a társadalmi részvétel és nyilvánosság különösen kiterjed, így megtalálható itt többek között az atomerőművekkel és nukleáris reaktorokkal kapcsolatos tervek, a hulladékkezelés, vagy az ipari méretű vegyipari beruházások (lásd részletesen az Aarhus Egyezményben).

4.2. Környezetpolitikai integráció kialakulása az Európai Közösségben

Az 1972-es Stockholmi Konferencia kérdésfeltevése, arra vonatkozóan, hogy mit fejlesztünk, valamint az „ökofejlesztés” fogalmának megjelenítése, a környezeti kérdések széles nemzetközi politikai szintre emelését segítette elő (WATSON, M. et al. 2008). Az 1987-es Brundtland bizottság által kiadott jelentés (WCED, 1987) ugyan még nem tartalmazza a „környezetpolitikai integráció fogalmát”, azonban a koncepció már megjelenik: „...a kormányok jelentős gazdasági és ágazati ügynökségeinek közvetlen felelősséget kell vállalniuk, és teljes felelősséggel biztosítaniuk kell azt, hogy szakpolitikáik, programjaik

²⁸ Convention on environmental impact assessment in a transboundary context, Espoo, 1991.

²⁹ Convention on access to information, public participation in decision-making and access in environmental matters, Aarhus, 1998, UN.

és költségvetésük olyan fejlődést segít elő, amely ökológiailag és gazdaságilag is fenntartható.” (WCED, 1987, p. 314.)³⁰

Az Európai Közösség első 1973-as Környezetvédelmi Akcióprogramja már tartalmazza azt a megfontolást, hogy a nemzeti vagy közösségi szinten történő tervezési intézkedések az életminőségre és a természeti környezetre történő hatásait értékelni szükséges (WATSON M. ET AL., 2008). Így első környezetpolitikai megállapításként a fejlesztéspolitikába integrálódó környezeti értékelés jelenik meg.

Az Európai Unió környezeti politikájának evolúciója az 1990-es évek elejére eljutott a „mellékelt politika” (HILDEBRAND, P.M. 1993) szintjéről a jogilag és intézményileg független politikák szintjére. Az Egységes Európai Okmány (Single European Act) és a Maastrichti Szerződés (Treaty on European Union) hivatalosan az Európai Bizottság főigazgatóságához (Directorate-General (DG XI)) delegálta a környezeti politika készítését európai szinten, és ehhez pénzügyi alapot is szervezett. Az Európai Unió³¹ 1980-as évek végi, 1990-es évek eleji elmozdulása a növekedés-orientált fejlesztés felől a fenntartható fejlesztés felé a környezeti politika a többi más közösségi politikába történő integrációjában (Environmental Policy Integration–EPI), mint kulcs elemben jelent meg. Az 1980-as évektől kezdődő előkészítések vezettek oda, hogy a Közösség 5. Környezetvédelmi Akció Programjában fogalmazódott meg hangsúlyosan a környezeti szempontok szakpolitikákba történő integrációja (LENSCHOW, A 1997).

Az első formális jogi lépés a környezeti politika fejlesztéspolitikai integrációjában, a környezeti vizsgálatokkal kapcsolatosan az Európai Gazdasági Közösség 85/337-es irányelve volt³², mely számos európai nemzeti jogszabály alapjává vált a fejlesztések környezeti kontrolljának tekintetében. Minden tagállam a saját tervezési kontroll rendszerébe integrálhatta a jogszabályt, de be kellett nyújtani ratifikációra az Európai Közösség Tanácsához. A szabályozás azonban sokkal nyilvánvalóbb volt az európai kontinens-országok számára, mint az Egyesült Királyságnak. Ez részben annak is köszönhető, hogy a „kontinens-országok” sokkal inkább egymásra vannak utalva természetföldrajzi közösségeik okán (különös tekintettel a közös folyóvizekre). Az irányelvnek megfelelően a környezeti értékelés tehát kötelező elemévé vált a nagyobb beruházásoknak, melyet még a beruházás előtt el kellett végezni, annak érdekében, hogy megelőzzék a visszafordíthatatlan környezeti károk okozását (FORTLAGE, C.A. 1990).

A környezetvédelmi akcióprogramok közül a szerző kutatása szempontjából az Unió 5. környezetvédelmi akcióprogramja³³ tekinthető még fontos lépésnek, hiszen ebben a programban jelent meg hangsúlyként az, hogy a környezetvédelmi célokat integrálni kell a gazdasági és az ágazati politikákba. A program az energiaszektort, a közlekedést, az iparpolitikát és a turizmust emeli ki. Az Unió 6. környezetvédelmi akcióprogramja

³⁰ „... the major central economic and sectoral agencies of governments should now be made directly responsible and fully accountable for ensuring that their policies, programmes and budgets support development that is ecologically, as well economically sustainable”

³¹ Akkor még Európai Közösség

³² A szabályozás előírta a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló köz- és magánprojektek engedélyezésének előzetes környezeti hatásvizsgálati eljáráshoz kötését.

³³ Towards Sustainability – The Fifth EC Environmental Action Programme. [online] <http://ec.europa.eu/environment/archives/actionpr.htm>

(2002–2012)³⁴ továbbra is érvényesnek tartja ezeket a célokat, és azok folytatását inspirálja (KEREKES S.–KISS K. (szerk.) 2003).

Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés az említetteken kívül a fenntartható fejlődés alapelvével bővíti ki az Unió alapelveit (NAGY I. 2008), valamint rögzíti a környezetvédelmi célok integrálását a gazdaságpolitikába és az ágazati politikába (KEREKES S.–KISS K. (szerk.) 2003).

Az 1990-es évek korszerű környezetvédelmének erősödése mentén szót kell még ejtenünk a környezetvédelem integrált megközelítésének alkalmazására is. Ennek lényege, hogy a környezeti elemek (talaj, víz, levegő) szennyezését nem külön-külön, hanem egységes, integrált módon kell vizsgálni. Vagyis valamelyik elem igénybevételekor nem engedhető meg egy másik elem károsítása, szennyezése. Ennek érdekében az Európai Tanács 1996-ban megalkotta irányelvét (96/61/EK) az integrált szennyezés-megelőzésről és csökkentésről (IPPC-Integrated Pollution Prevention and Control).

Az Európai Közösség 1998-as Cardiffi Csúcsán deklarálta, hogy minden politikájába integrálja a környezeti érdekeket (THEOPILOU, V. ET. AL 2010), az ebből kiinduló folyamatot nevezzük Cardiffi Folyamatnak. Ahogy REMO S. (2007) is írja, „A Cardiffi Folyamat elindítója annak felismerése volt, hogy általánosságban véve hiányzik a különböző EU politikák közötti összhang...” (REMO S. 2007, 166. o.). A környezetvédelemben aktív tagországok kezdeményezték azt, hogy az Amszterdami Szerződésbe kerüljön bele a környezetpolitikai integráció (amely végül az új 6. cikket eredményezte) (REMO S. 2007).

Természetesen az elmúlt két évtizedben a környezeti szempontok integrációja számos más uniós politikában is megtörtént, így a fejlesztéspolitikába is. Mind az ESDP-ben (1999), mind pedig a Lisszaboni Stratégia (2000) kiegészítéseként/megújításaként 2001-ben elfogadott Göteborgi Nyilatkozat prioritásként jelöli meg a fenntartható fejlődés elvének figyelembevételét és a környezeti érdekek fejlesztéspolitikába történő iteratív megjelenését.

Az ESDP (European Spatial Development Perspective – Európai Területfejlesztési Perspektíva) az Európai Unió társadalmi, gazdasági és infrastrukturális térszerkezetének értékelése alapján területfejlesztési irányelveket fogalmaz meg az Európai Bizottság és a tagországok számára. A dokumentumot öt éves előkészítést követően 1999-ben fogadták el. A potsdami találkozón megfogalmazott irányelvek nem kötelező jellegűek, de meghatározó szerepet játszanak az európai területfejlesztés intézményrendszerének és tervezési folyamatának alakításában. A dokumentum fő célkitűzése a kiegyensúlyozott és fenntartható területi fejlődés. Az ESDP legfontosabb irányelvei között szerepel a *természeti és kulturális örökség bölcs és fenntartható menedzsmentje* (ESDP 1999).

Az Európai Tanács 2000 márciusában fogadta el a Lisszaboni Stratégiát, amelynek értelmében az Európai Uniónak 2010-re – növekvő foglalkoztatás mellett – a világ legversenyképesebb és legdinamikusabban fejlődő tudásalapú gazdaságává kell válnia. A gazdasági növekedésnek egyúttal biztosítania kell a fenntartható fejlődést, a társadalmi kohéziót és a környezetvédelem magas szintjét, továbbá növelnie kell az európai polgárok életminőségét és életszínvonalát.

³⁴ The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2002–2012 <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>

A Növekedés és foglalkoztatás címet viselő stratégia három pillérre épül:

- A gazdasági pillér a versenyképes és dinamikus tudásalapú gazdaságba való átmenet alapját képezi, és az információs társadalom állandó változásaihoz való alkalmazkodást, valamint a kutatás-fejlesztés élénkítését hangsúlyozza.
- A társadalmi pillér célja az európai szociális modell modernizációja, mindenképp a humán erőforrásokba való beruházással és a társadalmi kirekesztettség elleni küzdelemmel.
- A környezeti pillér, amit részletesen a 2001. évi Göteborgi Stratégiában fogalmaztak meg, arra hívja fel a figyelmet, hogy a gazdasági növekedést (sic.) nem a természeti erőforrásokra, hanem a tudásra és az innovációra kell alapozni³⁵.

Az Európai Tanács 2001. június 15–16-i ülésén Göteborgban hagyta jóvá a Bizottság környezeti pillér erősítése érdekében stratégiáját („Fenntartható fejlődés Európában egy jobb világért: az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiája”). A dokumentum a foglalkoztatási, valamint gazdasági reformot és társadalmi kohéziót elősegítő Lisszaboni Folyamat elveit egészíti ki egy harmadik, környezeti dimenzióval. Olyan gazdaságpolitikai irányelveket határoztak meg, amelyek fenntartják a növekedést (sic.) és elősegítik a strukturális reformokat. A fenntartható fejlődést az éghajlatváltozás, a környezetegészség romló feltételei, a szegénység, a népesség előregedése, a biológiai sokféleség csökkenése, a közlekedés mértéke veszélyezteteti, amely problémák globális megoldást követelnek. A stratégia hosszú távú célkitűzései között szerepel az éghajlatváltozás elleni küzdelem és a tiszta energiaforrások felhasználásának növelése, a közegészséget rontó problémák kezelése, nagyobb társadalmi felelősségtudat elérése a természeti erőforrások kezelésében és a biológiai sokféleség megőrzése érdekében, valamint a közlekedés, szállítás és földhasználat környezetbarát fejlesztése³⁶. Hozzá kell azonban tennünk, hogy az Unió fejlesztési stratégiája továbbra is növekedésorientált, a fenntarthatóság a növekedésre vonatkozik, nem paradigmaváltásra.

Itt jegyzendő meg, hogy a stratégia 2005. évi félidejének értékelése, az ún. Kok-jelentés, a kitűzött célok irányába való elégtelen előrehaladást jelzett, aminek következtében a stratégiát felülvizsgálták és megújították. A *Lisszaboni Stratégia felülvizsgálata*kor az Európai Unió arra a következtetésre jutott, hogy a Lisszaboni Célkitűzések iránt tanúsított szélesebb körű elkötelezettségre van szükség helyi szinten, ideértve a regionális és helyi résztvevőket, valamint a szociális partnereket is.

A Lisszaboni Stratégiában megfogalmazottak átgondolására azért is volt szükség, mivel 2004-ben az Unió tíz, 2007-ben pedig két újabb taggal bővült, így a gazdasági, társadalmi és területi kohézió kérdése még időszerűbbé vált. Az Európai Bizottság tehát a COM(2005) 0299 közleményében Közösségi Stratégiai Iránymutatások címen megfogalmazta, majd a Tanács 2006/702/EK határozatával elfogadta a kohéziós politikának a növekedés és foglalkoztatás támogatására vonatkozó közösségi stratégiai irányelveit, iránymutatásait a 2007–2013 közötti időszakra. Ez azt jelentette, hogy a tagországoknak a 2007–2013-as tervezési periódusra vonatkozó nemzeti stratégiai keretükben (NSRK) – valamint azok operatív programjaikban – a rendeletben megfogalmazott irány-

³⁵ Lisszaboni stratégia (szócikk) <http://www.terport.hu/fogalomtar>.

³⁶ Göteborgi stratégia (szócikk) <http://www.terport.hu/fogalomtar>.

elveket, iránymutatásokat be kellett építeniük. Ezek az új iránymutatások meghatározzák a kohéziós politikával foglalkozó jövőbeli programok prioritásait, így segítségükkel a tagállamok könnyebben tudják erőfeszítéseiket a növekedés és foglalkoztatás kulcsfontosságú területeire összpontosítani.

A dokumentum szerint az irányelvek (iránymutatások) a 2007–2013-as időszak kohéziós politikája számára tehát a következő három prioritást tartalmazzák:

- a tagállamok, régiók és városok vonzerejének növelése az elérhetőség javításával;
- az innováció és a vállalkozói szellem, továbbá a tudásalapú gazdaság növekedésének a kutatási és innovációs képességekkel történő ösztönzése;
- több és jobb munkahely a humán erőforrás fejlesztésével együtt.

A fent említett prioritások mellett a következő négy (horizontális) elvet kell(ett) figyelembe venni a programozási dokumentumok készítésekor:

- A tudás, kutatás és innovációs alapú kohézió, valamint a humán erőforrás folyamatos fejlesztése (legjobb gyakorlatok felhasználásával);
- a fenntartható fejlődés figyelembevétele, ahol a gazdasági, társadalmi és környezeti dimenziók összhangja jelenik meg;
- a férfiak és nők közötti egyenlőség;
- mindennemű hátrányos megkülönböztetés elleni harc, különös figyelmet fordítva a fogyatékkal élőkre³⁷.

A környezetvédelmi programok, valamint a területfejlesztési irányelvek mellett figyelmet kell szentelni a környezetpolitikai integráció eszközeinek szabályozáspolitikai megjelenésére is. Így az Európai Unió strukturális alapok reformja kapcsán felmerült értékelési mechanizmusok megújításához kapcsolódik a stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) 2001-es (42/2001 EK irányelv) jogi szabályozásának megalkotása (melyről később részletesen szó lesz), kiegészítve ezzel az ex-ante értékeléseket. Az SKV a korábbi környezeti hatásvizsgálat (KHV) eszközét terjesztette ki. Így a környezeti politika fejlesztéspolitikai integrációja már nem csak a projekt vagy beruházás szintű területfejlesztési kérdésekben jelent meg, hanem a tervezési hierarchia felsőbb szintjein, a regionális és nemzeti ágazati- és területi programok és tervek szintjén is kötelezővé tette az előzetes környezeti szempontú értékelést. Ez a szabályozás 2004-től már nem csak a régi, hanem az új tagállamokra is vonatkozik.

Megjegyzendő, hogy ma már öt különböző értékelési keret/eszköz/technika van ez Európai Unióban a fenntarthatósággal kapcsolatban a Közösség különböző szervezeteire vonatkoztatva, amely eszközök jól kiegészítik egymást, azonban átfedések is fellelhetők. Ez az öt – a környezetpolitikai integrációt segítő technika/eszköz:

- Környezeti hatásvizsgálat (amelyről már volt és lesz is szó). Ezt a tagországokban kell alkalmazni;
- A stratégiai környezeti vizsgálat, amelyet szintén a tagországokban kell alkalmazni;

³⁷ Közösségi Stratégiai Iránymutatások.

- Fenntarthatósági hatásvizsgálat (Sustainability Impact Assessment–SIA), amelyet a DG Trade használ kereskedelmi megállapodások értékelésénél;
- Az EU Hatásvizsgálati Rendszer, amit az Európai Bizottság használ; hatásvizsgálati jellegű;
- Integrált fenntarthatósági vizsgálat/átmeneti menedzsment (Integrated Sustainability Assessment/Transition Management–ISA/TM), amely egy új még vizsgálat alatt lévő folyamat, amelyet a jövőben fognak használni a politikai döntéshozásra jellemző hosszú-távú és rövid-távú gondolkodás közti különbségek feloldására (Ruddy, T.F.–Hilty, L.M. 2008).

Az EU2020³⁸ stratégia, mely a Lisszaboni Stratégia tanulságait is törekszik figyelembe venni a fenntarthatóságot, valamint a környezetpolitikát nem veszi olyan mélyen, integráltan figyelembe, ahogyan az az eddigi trendekből következne. Bár a célszámok tekintetében előremutató (pl. 20%-os ÜHG kibocsátás csökkentés az 1990-es szinthez képest (kedvező feltételek esetén 30%³⁹); 20%-os megújuló energia arány a teljes energiateljesítményben; 20%-os energiahatékonyság javítás; 20 millióval kevesebb ember (az Unióban) aki szegénységben vagy társadalmi kirekesztésben él, vagy ilyen kockázatnak van kitéve), különösen a klímaváltozáshoz kapcsolódó indikátorok tekintetében, megfogalmazásában az unió országait (ha az egyes tagországokat változóan) is érintő gazdasági válság jelei nyomot hagytak. A dokumentum fenntartható növekedésről, nem pedig fejlődésről beszél. Vagyis a gazdasági növekedés az elsődleges.

Ahogy PÉTI M. (2012) is fogalmaz, a fenntartható fejlődés elvének/irányának meg kell küzdenie más európai fejlesztési elképzelésekkel, annak ellenére, hogy a fenntarthatóság már évtizedek óta jelen van az európai politikában. A gazdasági növekedés (versenyképesség) azonban az, amely vezető fejlesztési iránnyá vált Európában. A szerző szerint a gazdasági válság lehetőséget teremtett arra, hogy a fenntartható fejlesztés eszméje előtérbe kerüljön, de ahogyan az EU2020 stratégiából látszik, ez nem sikerült. A „fenntartható növekedés” megfelelő értelmezés és integráció nélkül jelenik meg. A fenntarthatóság mint a növekedés gazdasági motorja ábrázolódik az EU2020 stratégiában. Ezzel szemben a klímaváltozás kérdése, mint jövő fejlesztési politika, lényegesen hangsúlyosabban jelenik meg az EU 2020-ban (PÉTI M. 2012). Itt kell megjegyezni azt, amire a szerző is utal, hogy a fenntarthatóság és a klímaváltozás nem versenyezhet és nem is tud versenyezni egymással a fenntarthatósági elméletekben. Ugyanakkor a klímaváltozás nem is veheti át a fenntarthatóság szerepét, annak ellenére, hogy az is fontos eleme a fenntartható fejlődés elmélet-rendszerének.⁴⁰

³⁸ EU 2020 – Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM(2010) 2020, 2010.03.03.

³⁹ Az EU 2030-as korábban említett céljainál már csak 27% jelenik meg.

⁴⁰ A cikket a könyv szerzője 2012-ben feldolgozta az NFÜ részére Területi kohéziós előtanulmány felhasználása céljából.

4.2.1. Környezetpolitikai integráció a városfejlesztésben

Az uniós környezeti integráció külön hangsúlyt kap a városfejlesztési politikában. A várospolitikáért felelős miniszterek, a Bizottság és az Európai Parlament képviselével várospolitikai konferenciát tartottak 2005 decemberében Bristolban „Fenntartható közösségek” címmel, ahol a váropolitika közösségi szintű lehetséges koordinációját, stratégiáját és szabályozását tárgyalták meg, amelyet az ún. Bristoli Megállapodásban foglaltak össze (COM(2005) 718, SEC(2006)16). A megállapodás megerősítette, hogy a városok gazdasági húzóerejére és közösségépítő szerepe miatt a váropolitika és városfejlesztés markánsan hozzájárul a versenyképesség javításához és erősíti a területi kohéziót. A dokumentum olyan európai szintű váropolitikát javasol, amely a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontok integrálásán alapul. A résztvevők elhatározták az integrált környezetgazdálkodási és a fenntartható városi közlekedés tervezése útmutatóinak az elkészítését. Döntöttek a legjobb gyakorlati megoldásokra vonatkozó információcsere támogatásáról. A megállapodás bátorítja a tagállamokat, hogy a városi problémák kezelésére vegyék igénybe a kohéziós politika eszközeit, a kohéziós alapot és a strukturális alapokat⁴¹.

„A fenntartható európai városok Lipcsei Chartáját” Lipcsében, a 2007. május 24–25-i, az Európai Bizottság által szervezett városfejlesztésről és területi kohézióról szóló informális miniszteri találkozó alkalmával fogadták el a tagországok területrendezésért felelős miniszterei (a Területi Agendával együtt). A Charta az 1990-es városi környezetről szóló zöld könyvön, a strukturális alapok ezredfordulóig bezárult időszakának városi kísérleti projektjeinek eredményein, a Lille-i munkaprogramon, a rotterdami városfejlesztési joganyag (Urban Acquis), valamint a Bristoli Megállapodáson alapul.

A dokumentum kulcselemei a demográfiai, a társadalmi kirekesztődés, valamint a környezeti problémák köre szerveződik, és maga a dokumentum két fő prioritást határoz meg. Ezek az integrált városfejlesztési politika hangsúlyozása, valamint a hátrányos helyzetű városrészek kiemelt helyen való kezelése.

Az integrált városfejlesztési politika prioritásában cselekvési stratégiaként megfogalmazásra kerültek a kiváló minőségű közterületek létrehozásának kívánalma, az infrastruktúrális hálózatok modernizálásának és az energiahatékonyság növelésének igénye, valamint a proaktív innovációs és oktatási politikák hangsúlyozása.

A hátrányos helyzetű városrészekre koncentrált prioritás cselekvési stratégiai szinten a fizikai környezet fejlesztésére, a helyi gazdaság és a helyi munkaerő-piaci politika erősítésére, a proaktív oktatási és képzési politikára (kiemelve a fiatal generációkat), valamint a hatékony és megfizethető városi közlekedésre (tömegközlekedés, gyalogos és kerékpáros közlekedés) koncentrált.

A találkozó résztvevői megállapodtak abban, hogy az Európai Bizottság a „Régiók a gazdasági változásért” kezdeményezés keretében a jövőben megrendezésre kerülő konferencián beszámolnak a Chartában megfogalmazottak végrehajtásának eredményeiről⁴².

A Lipcsei Chartában megfogalmazott integrált városfejlesztési politika fontos mérőföldkő, de csak nyomokban tartalmazza a környezeti fenntarthatóságot (SUVÁK A. 2010).

⁴¹ Bristoli megállapodás (szócikk) <http://www.terport.hu/fogalomtar>.

⁴² A Lipcsei Charta... (2007).

4.3. A környezetpolitikai integráció térségi és hazai fejlődése

4.3.1. Kelet-közép-európai sajátosságok

A környezetvédelem, a környezeti értékelések és a környezetpolitikai integráció evolúciójára a Közép- és Kelet-európai országokban rányomta a bélyegét a szocializmus, és a rendszerváltozásból adódó átmenet, amely a társadalom számára időnként drámai reformokkal járt (CHERP, A. 2001).

Bár pozitív példák vannak, jellemző tulajdonságként elmondható, hogy az állam-szocialista rendszer sikertelen volt a hatékony környezetvédelmi szabályozások bevezetésében. (Erre utal a korábban bemutatott *2. táblázat* is, amelyben látható, hogy a korábbi szocialista államokban az első, új típusú környezetvédelmi törvények a rendszerváltozást követően kerültek csak megalkotásra.) Ennek számos oka van. A környezetvédelmi mozgalmak és törekvések, a környezetvédelmi ügyekben való társadalmi részvétel csak lassan szivárogtak be. ENYEDI GY. (1994) rávilágít néhány más lényegi okra is: „a legfontosabb talán az a tény, hogy az állam, amelynek a környezet védelme kötelessége volt, egyidejűleg a környezetszennyező és erőforrás-pazarló ipar tulajdonosaként is működött. Mivel a beruházási alapokat a központi költségvetésből allokálták, az egyes állami vállalatoknak nagyon korlátozott lehetőségük volt, hogy megváltoztassák szennyező technológiájukat kormányzati támogatás nélkül. Az államszocialista gazdaságban mesterséges árakat alkalmaztak, nem volt piaci versengés, következésképpen a „szennyező fizet” elv és az ennek alapján alkalmazott büntetések vagy adók nem érvényesültek” (ENYEDI GY. 1994, 1154. o.).

HOMEYER, VON I. (2002) a kelet-európai bővítés előtt megfogalmazott néhány aggodalmat, amely a „környezetpolitikai rezsimre” hathat a csatlakozást követően. Cikkében azt írja, hogy az új csatlakozó országokkal drámaian megnő a Tanácsban lévő tagok száma, amely a döntéshozás hatékonyságát csökkenti. Ez elsősorban a strukturális berendezkedéseknek, a limitált szervezeti, adminisztratív és pénzügyi kapacitásoknak, a nemzeti politika proaktív környezetpolitikai elköteleződésének hiányából, valamint a társadalmi és gazdasági előnyök EU csatlakozáshoz kapcsolódó előtérbe helyezéséből adódnak. Így a bővítés lényegesen gyengíti a Tanácsban a nagyon jól szabályozott tagállamok pozícióját. A csatlakozó országok tekintetében HOMEYER tartott attól is, hogy a környezeti folyamatok szabványai nem megfelelőképpen kerülnek végrehajtásra. Továbbá, mivel a tagországok bizonyos környezetvédelmi szabályozások érvényesítésére haladékat kaptak, így ennek is negatív hatása lehet. Az úgynevezett fenntarthatósági rezsimmel kapcsolatban HOMEYER leírja, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos alacsony politikai prioritás, a túlbürokratizált adminisztratív struktúra, a környezeti ügyekkel kapcsolatosan a civil társadalom mozgósításának hiánya, és az időnként informálisan megjelenő „fenntarthatósági rezsim” negatív hatásokat idézhetnek elő (HOMEYER, VON I. 2002).

Bár sok tekintetben a fenti strukturális és rezsimbeli sajátosságok valóban visszatükrözödtek, ahogyan az későbbiekben az empirikus esettanulmány-feldolgozásokból látszani fog, azonban HOMEYER nem kalkulált a csatlakozó országok tekintetében az úgynevezett európaizációval, amely viszont a lefestett negatív képhez némi pozitív felhangot ad a csatlakozó országok környezeti politikájában.

Az Európai Unióval kapcsolatos társadalomtudományi (politikatudományi) kutatások nagyon gyakori témája az úgynevezett európaizáció, mely folyamat során az unió

szabályozó, orientáló szerepének hatására a tagállamok társadalmi, gazdasági, jogi, politikai és közjogi rendszere közeledik egymáshoz. Az európaizáció sajátossága, hogy nem csupán azokon a területeken következik be, ahol az alkalmazkodás lényegében kötelező, hanem ott is, ahol nincs ilyen kényszer (PÁLNÉ KOVÁCS I. 2005). Éppen ezért nem véletlen, hogy az elmúlt tíz évben az Európai Unióban az integráció mélyülésével egyre erőteljesebben, és egyre inkább egységesen érvényesül a környezetpolitika, valamint annak különböző szintű nemzetközi kutatási igénye is.

Az ezredfordulót követően a magyar környezetvédelmi szabályozásra a jogharmonizációs feladatok tömege volt jellemző, mely azt eredményezte, hogy mára csak elvétve található olyan közösségi jogszabályt, amelynek nincs magyar megfelelője, és ez is jellemzően csak átmeneti állapot (HORVÁTH ZS. ET AL. 2004).

A különböző érvényességű, szintű, a környezet védelmét szolgáló intézkedések, normák, értékelések (pl. környezeti hatásvizsgálat, környezeti felülvizsgálat, stratégiai környezeti vizsgálat, EMAS rendszer, ISO 14001, EU Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogram, II. Nemzeti Környezetvédelmi Program) az EU csatlakozás eredményei. A fent megfogalmazott félelmek, valamint számos kutatás azonban azt sugallja, hogy egyre inkább tudatosítani kell azt, hogy nem elég szabályozni, hanem szükség van a környezetpolitikában és a környezetpolitikai integrációban a kormányzás problémáira is felhívni a figyelmet.

4.3.2. *A magyar integráció*

A magyar jogi szabályozás nem csak a környezet védelmére, és a hatósági feladatok szabályozására terjedt ki. Követve a nyugati tendenciát, az emberi tevékenységek hatásainak közvetlen számbavétele, és annak minél korábbi szakaszban történő, minél intenzívebb befolyásolása is célja lett. Így figyelem fordult a fejlesztések környezeti hatásainak előzetes számbavételére és értékelésére. Az 1995. évi környezetvédelemről szóló törvénybe előírásként került be az Unióban 10 évvel korábban bevezetett környezeti hatásvizsgálat (KHV) intézménye, mely a beruházások megkezdése előtt tette kötelezővé a beruházás várható környezeti hatásainak előrejelzését.

Az első környezetvédelmi ágazati koncepció – a Nemzeti Agrárkörnyezetvédelmi Program⁴³ – 1998-ban készült el, de megvalósítása (főként forráshiány miatt) éveket toldott. A program létrejötte azért volt fontos, mert megjelent a környezeti érdekek ágazati integrációjának igénye (KONKOLYNE GYURÓ É. 2003).

Az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat során egyre fontosabbá és hangsúlyosabbá vált a környezeti politika, melyet nem csak a jogharmonizáció, hanem a szakmapolitikai érdeklődés is elősegített. A környezeti politika integrációját mozdította elő az uniós elvárásokhoz igazodó nemzeti környezetvédelmi akcióprogram is. Az 1995. évi LIII. a környezet védelemének általános szabályairól szóló törvény rögzíti a Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP) kidolgozásának részleteit. Így az Országgyűlés először 1997-ben (NKP-I), majd 2003-ban (NKP-II) elfogadta Magyarország környezetvédelmi programjait.

⁴³ 2253/1999. Kormányhatározat a Nemzeti Agrárkörnyezetvédelmi Programról és a bevezetéshez szükséges intézkedésekről.

A második NKP (2003–2008) – tanulva az első hibáiból – már csak 46 célkitűzést határoz meg a korábbi (NKP-I) 120-ával szemben. Ennek megfelelően a célkitűzések nincsenek szétaprózva, valamint az egyes célok nyomon követéséhez konkrét, számszerűsített indikátor listát biztosít.

Az előzetes hatásértékeléssel, valamint a környezeti politika aktív fejlesztéspolitikai integrációjával kapcsolatos kíváncsiság is megjelenik az NKP-II-ben, hiszen a 4 fő cél között szerepel a gazdasági fejlődésben a környezeti szempontok érvényesítése, mint célállapot⁴⁴.

A környezetvédelmi programok szerves folytatásaként jelent meg a KvVM honlapján „A környezetügy középtávú stratégiája” címet viselő vitaanyag, amely arra hivatott, hogy meghatározza a legaktuálisabb célkitűzéseket és cselekvési irányokat, amelyek alapul szolgálnak a középtávú és éves tervek, valamint programok kidolgozásához és megvalósításához⁴⁵.

2009 áprilisában a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium társadalmi vitára bocsátotta, majd az Országgyűlés decemberben elfogadta a harmadik NKP-t⁴⁶ (2009–2014), mely építve a környezetügy középtávú stratégiájára és az előző NKP-k tapasztalatára olyan elveket helyezett középpontba, mint a partnerség, a decentralizáció és a szubszidiaritás, melyet a környezetvédelmi törvény 2008. évi módosítása is segített. Ez a – többek között – az országos, a regionális, a kistérségi és a helyi környezeti tervezés közötti kapcsolat megerősítésére és összehangolására irányult. Erre azért van szükség, mert a szabályozás túlságosan elaprózott, a hatáskörök nem mindig ésszerűen vannak kijelölve, valamint a szubszidiaritás sem érvényesül megfelelőképpen. Az NKP tovább a középszint (regionális, megyei, kistérségi) szakmai támogatórendszerének megerősítését tűzte ki célul annak érdekében, hogy a környezettudatos fejlesztések területi szintén minél hatékonyabbak legyenek.

Az EU-s jogharmonizáció vezetett a környezetvédelmi törvény megújításához, valamint olyan jogszabályok újradefiniálásához, mint amilyen a környezeti hatásvizsgálatról szóló is. A 314/2005 (XII. 25.) Korm. rend. a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szabályozza a már említett integrált szennyezés-megelőzésről és csökkentésről (IPPC) szóló közösségi irányelv végrehajtását, tekintetbe véve a környezeti elemek (víz, levegő, talaj) egységes kezelését.

A területfejlesztési tevékenységek, a programozás, illetve tervezés és a környezeti politika összhangját nem csak a Nemzeti Környezetvédelmi Program segíti elő, hanem a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény is, mely előírja (46.§.), hogy a települési önkormányzatoknak illetékességi területére vonatkozóan önálló települési környezetvédelmi programot kell kidolgoznia, illetve képviselő-testületével elfogadtatnia (46.§. (1) b). Környezetvédelmi program készítését a hivatkozott törvény a megyei önkormányzatok részére is előírja, természetesen a települési önkormányzatokkal történő egyeztetést követően (46.§. (2)).

Az említett jogszabály összhangban van a fejlesztésekre vonatkozó, a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvénnyel, amely szerint (3.§. (3) a) területrendezés

⁴⁴ Nemzeti Környezetvédelmi Program 2003–2008, 2004.

⁴⁵ A környezetügy..., 2008

⁴⁶ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat (NKP-III, 2009).

feladata a környezeti adottságok feltárása és értékelése, és a terhelhetőség figyelembe vétele a fejlesztési célok megállapításánál. Mindezt az ágazati koncepciókkal, vagyis a települési és megyei környezetvédelmi programokkal összhangban kell megtennie.

Bár a „programozási hierarchiában” a területrendezés és a területfejlesztés kapcsolatszerkezete a jogszabályi háttér alapján nehezen definiálható, mivel a településfejlesztés jogi háttere – a fejlesztési koncepció nevesítésén túlmenően – hiányzik, a gyakorlat szerint elmondható, hogy a település egészére készülő településrendezési tervek előtt rendszerint elkészül valamilyen módon és minőségben a fejlesztési koncepció (SZIGETI E. (szerk.) 2006). Mivel a rendezés és fejlesztés közötti kapcsolat kölcsönös, ezért a hivatkozott területrendezési törvény 3.§-ben meghatározott koherencia az ágazati (többek között a környezetvédelmi) programokkal szemben megvan, így az ilyen programozási dokumentumoknak (fejlesztési és rendezési tervek) az előzetes környezeti vizsgálata nem lenne feltétlenül indokolt.

A környezetvédelmi törvény felhatalmazása alapján az önkormányzatoknak kötelező feladatuk a környezeti programok elkészítése. Ezek párhuzamosan készülnek a terület- és településfejlesztési koncepciókkal, azonban a fejlesztési koncepciók és programok esetében nincs jogszabályban rögzített követelmény a környezeti munkarészre vonatkozóan (KONKOLYNÉ GYÚRÓ É. 2003).

Ahogy a fentiekből látható, valamint a hazai és EU tervezést szabályozó joganyagokból (például 1995. évi LIII. tv., 1996. évi XXI. tv., 1996. évi LIII. tv.), vagy stratégiai dokumentumokból (pl. Lisszaboni/Göteborgi Stratégia, ESDP, Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Stratégia) kiolvasható, a tervezés minden szintjén az ágazati (többek között környezetvédelmi) megfontolásoknak érvényesülnie kell, azoknak a programozási dokumentumokkal koherens egészet kell alkotni. Önmagában ez a tény megkérdőjelezhetné azt, hogy miért van szükség az Európai Unió által is preferált értékelési rendszerekre (például ex-ante, mid-term, ex-post), hiszen önmagában a koherencia követelménye szükségtelenné tenné akár a beruházásokhoz kapcsolódó környezeti hatásvizsgálat eszközét is.

A fenti ellentmondások, valamint a később bemutatott kutatások mind azt bizonyítják, hogy szükség van a tervek és programok előzetes környezeti vizsgálatára, vagy egyéb környezeti értékelési rendszerekre és módszerekre. Ezen felül azok megvalósítási módjának is jelentősége van.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás évtizedes előkészítése, a felkészülés és az uniós gyakorlatok tanulmányozása elősegítette a fejlesztéspolitikában a környezeti politika horizontális integrációjának ma ismert legfontosabb aktorainak megjelenését. A magyar tervezési, illetve annak döntéshozási hierarchiában ilyennek feleltethető meg az Országos Környezetvédelmi Tanács (OKT), mint a mindenkor kormány olyan konzultatív, döntéselőkészítő szerve⁴⁷, amely a horizontális környezetpolitikai integrációt hivatott biztosítani. A másik ilyen testület az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (Zöldhatóság), valamint területi szervei, amelyek az egyes területi szintre vonatkozó tervezési folyamathoz kapcsolódó környezeti vizsgálatoknál a jogi szabályozás erejénél fogva kötelező konzultatív és ellenőrző feladatot látnak el. Sajnos ez utóbbi szervezetet az elmúlt évek kormányai szisztematikusan fosztották meg önállóságától és hatáskörétől, megcsonkítva feladataikat. Ahogy KOHLHEB N. és PATAKI GY. (2011) tudományos

⁴⁷ <http://www.oktt.hu/>

kutatásukban is rávilágítanak, a finanszírozási és szabályozási gyakorlatok folyamatosan lehetetlenítették el a szervezet hatékony unkavégzését (KOHLEB N.–PATAKI Gy. (2011). Ezt követően a vízügyi szakhatósági feladatok vízügyi igazgatóságokhoz, majd a katasztrófavédelemhez (!), majd ismét a vízügyhöz való kiszervezése, és 2015 áprilisától a zöldhatóság kormányhivatal alá történő betagozása a zöldhatóság „kiskorúsítását” idézte elő.

4.4. A környezetpolitikai integráció politológiai megközelítésben

A környezetvédelmi szakpolitika megerősödésével és szerteágazó hatásával az elmúlt évtized egyre inkább előtérbe kerülő fogalmává vált a környezet(védelmi) politika integrációja⁴⁸. Mivel a fejlesztéspolitika, a fejlesztési és tervezési kérdések – illetve közvetlenül maga a döntési folyamat – nem mentes a konfliktustól és érdekellentétektől, ezért a fejlesztéspolitikába, illetve annak döntéshozatali folyamatába integrálódó környezetvédelem akkor eredményezheti a fenntartható fejlődés megvalósulását, ha a feltételek és az eszközök adekvátak.

Az 1990-es évektől egyre erőteljesebbé vált az törekvés, hogy a környezetvédelmi megfontolások integrálódjanak más szakpolitikákba is, amelyet környezetpolitikai integráció (Environmental Policy Integration–EPI) gyűjtőnéven tárgyal a szakirodalom (pl. LENSCHOW, A 1997, 1999, 2002, NILSSON, M. et al. 2009). Ahogy REMO S. (2007, p. 102.) is rámutat, a magyar terminológiában a fogalom többfajta használata is előfordul. Ilyenek a „környezetvédelem integrálása”, vagy a „környezetvédelmi szempontok integrálásának elve”.

Az EK (EU) Ötödik Akcióprogramja, amely először fektet nagy hangsúlyt az EPI-re, „...a „Fenntarthatóság felé” (*Towards Sustainability*) címet kapta és a Közösségnek a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés együttes kihívásaira vonatkozó stratégiáját és programját tartalmazza.” (BUDAY-SÁNTHA A. 2002, p. 81.). Az EPI-t a szakirodalomban alaphelyzetben úgy definiálják, mint „...operatív alapelv, amely megvalósítja és intézményesíti a fenntartható fejlődés fogalmát.” (JORDAN, J.A.–LENSCHOW, A. (eds.) 2008, p. 4)⁴⁹. Ez az együttesség (környezetvédelem és fenntartható fejlődés) is indokolja tehát, hogy a szerző a *környezeti politika integrációja* (illetve ennek szinonimájaként *környezetpolitikai integráció*) kifejezés(ek)e)t alkalmazza jelen könyben. Így a megfogalmazásban a környezetvédelem mellett a társadalmi–gazdasági–környezeti szférák fenntartható fejlődésének politikája is megjelenik.

Ahhoz, hogy egy politika integrálódjon, UNDERDAL szerint három kritériumnak kell teljesülnie: a *széleskörűség* (comprehensiveness), *aggregáció* (aggregation) és *konzisztencia* (consistency) (UNDERDAL, A. 1980, p. 159.). A széleskörűség a tér, az idő és az aktorok „szélességére” utal, az aggregáció a politika átfogó szemléletű értékelésére vonatkozik, a konzisztencia pedig az integrált politika különböző komponenseinek egymással való összhangját jelenti (LAFFERTY, W. M. 2004b).

⁴⁸ KöPI-nek is rövidíténe, amely az angol EPI (Environmental Policy Integration) rövidítésre emlékeztet (Remo S. 2007).

⁴⁹ „...operational principle to implement and institutionalize the idea of sustainable development.”

REES J. (1992) szerint négy formáját különböztethetjük meg a szabályozásoknak, amelyekkel a kormányzatok beavatkozhatnak a fenntartható fejlődés előremozdítása érdekében:

- „Az állami tulajdon és tervezés amellyel közvetlenül megváltoztathatóak a termelési és fogyasztási rendszerek, a fenntartható fejlődés érdekében;
- Az állami szabályozás amely olyan befolyásolási és kényszerítő eszközöket használ, amelyek az egyén viselkedését a fenntarthatósággal összhangba hozzák;” (Ide sorolhatóak azok a szabályozások, amelyeket egy állam önként vállal fel nemzetközi kezdeményezésre, majd ezeknek megfelelően saját szabályozását átalakítva befolyásolja és kényszeríti az egyén viselkedését a fenntarthatósággal összhangban lévő cselekedetre. Ilyen például a Kiotói Protokollhoz vagy az Aarhus Egyezményhez való csatlakozás (a szerző);
- „A piaci szabályozás amely a létező piaci viszonyokat programozza újra, hogy azok tükrözni tudják a valóságos társadalmi értékeket, és a környezeti erőforrások szűkösségének korlátait;
- Társadalmi szabályozás az információk, a meggyőzések, az oktatás felhasználása, hogy megváltoztassunk értékrendszereket, politikai, társadalmi és gazdasági viselkedéseket (REES, J. 1992, 384. o., in: ENYEDI GY. 1994, 1154. o.).

Véleményem szerint a fenti kormányzati beavatkozásokat még egy formával lehet kiegészíteni.

- *Metakormányzati, nemzetek feletti szabályozás*, amely olyan befolyásolási és kényszerítő eszközöket használ, amelyek a nemzeti kormányzatok viselkedését, jogszabályalkotását összhangba hozzák a fenntarthatósággal. Ez a beavatkozás hasonlatos az állami szabályozáshoz, azzal a különbséggel, hogy itt államok feletti szervezet (pl. EU) szabályozza a nemzetet a jogharmonizációs követelményeken keresztül.

A nyugati „kabinet típusú” kormányzási modellekben – ahol a társadalmi „szektorért” felelős adminisztráció ágazatoknak megfeleltethető osztályokra, minisztériumokra, ügynökségekre tagozódik – LAFFERTY szerint a környezetpolitikai integráció két dimenziója különböztethető meg: a *vertikális* és a *horizontális*. A vertikális dimenzió azt mutatja, hogy egy speciális szektor milyen mértékben vállalja a felelősséget a környezeti politikák integrálására. A vertikális környezetpolitikai integráció tehát egy olyan stratégiát igényel, ahol egy szektoron belül, annak minden szintjén megjelennek, és érvényesülnek a környezetpolitikai érdekek. LAFFERTY a horizontális környezeti politika integrációjának érvényesüléséhez feltételez egy központi hatóságot, amely biztosítja a széleskörűséget és a szektorok közötti átjárhatóságot (LAFFERTY, W. M. 2004b). Vagyis horizontális elvként a környezetpolitikai érdekeknek be kell épülnie az egyes ágazati tervekbe, illetve magába a tervezésbe.

A környezeti politika integrációjának – mind horizontális, mind pedig vertikális dimenziójában – az egyik legmegfelelőbb eszköze a stratégiai környezeti vizsgálat alkalmazása. Végezhvételét a vonatkozó szabályozások (lásd később) előírják mind az ágazati, mind pedig a területi szintű tervezési folyamatokban.

GEERLINGS, H. és STEAD, D. (2003) a szakpolitikai integrációk tekintetében még megkülönböztet (a fentiekben említett vertikális és horizontális integráción túl) *területek közötti integrációt*, valamint *ágazatok közötti integrációt*. *Területek közötti szakpolitikai*

integrációról beszélhetünk szomszédos hatóságok között, valamint hatóságok között, amelyek közös források felett rendelkeznek (GEERLINGS, H.–STEAD, D. 2003). Ennek akkor lehet jelentősége, ha környezetpolitikával foglalkozó hatóságok részben hasonló területért felelősek, de más motivációk vezérlik őket. *Ágazatok közötti szakpolitikai integrációról* akkor beszélhetünk, ha az integráció különböző szakterületeket, szakmákat érint egy szervezeti egységen belül (pl. integráció a különböző környezetvédelmi szektorok között, mint levegő-minőség védelem, zaj, biodiverzitás) (GEERLINGS, H.–STEAD, D. 2003). Ez utóbbi, szervezeti jellegű szakpolitikai integrációnak akkor van jelentősége, ha a résztvevők között szakmai érdekellentétek alakulnak ki.

A jelen könyvben bemutatott területi kutatásoknak azért is van relevanciája, mivel a környezetpolitikai integráció vizsgálata és hangsúlyozása eddig a szakirodalomban elsősorban makro szinten, a közösségi politikai és intézményi rendszerekben elfoglalt helyére vonatkozott, és a környezetpolitikai integráció regionális és helyi szinten történő alkalmazása kevesebb figyelmet kapott (NILSSON, M. ET AL, 2009; WATSON, M. ET AL. 2008).

Jelen részben tárgyalt környezetpolitikai integrációnak a továbbiakban még azért van relevanciája, mert ez a kulcsa annak, hogy egy döntéshozatali folyamat (különösen egy területi terv létrejöttének és elfogadásának folyamata) és annak eredménye mennyiben lesz megfeleltethető a fenntartható fejlődés elvárásainak. Vagyis a kérdés az, vajon a horizontális környezeti szempontok, és a stratégiai környezeti vizsgálati folyamat – mint környezetpolitikai eszköz – hogyan integrálódik a fejlesztéspolitikába? Jelen kötet megvalósult gyakorlatokkal foglalkozó részeiben ezeket mutatom be.

4.5. A környezetszociológia hozzájárulása a környezetpolitikai integrációhoz

A természeti környezet és annak törvényszerűségei mindig is foglalkoztatták a szociológiát. A biológia, illetve a biológiai determinizmus⁵⁰ a 20. század szociológiájában időről időre reneszánszát élte (LAKATOS L. 2008). Az evolúciós és szociobiológiai elméletek mellett a környezetszociológia az 1970-es évektől, a környezeti konfliktusok számának növekedésével, valamint azok médiában történő mind gyakoribb interpretálásával meghatározó tudományággá nőtte ki magát.

A tudás, az innováció és a tanulás napjainkra kulcsmomentummá vált a fenntartható fejlődés hatékony megvalósításában. A környezetpolitika és annak szabályozása egyre inkább a küszöbértékek meghatározása felé mozdul el, melyhez egyre hatékonyabb tudás-felhasználás szükséges.

A tudás-alapú megközelítést azonban nem szabad csak magára a környezetpolitika eredményeire fókuszálni (pl. kevesebb károsanyag kibocsátás, hatékonyabb, versenyképesebb és környezetkímélőbb nyersanyag-felhasználás stb.), hanem szükséges számba venni a kormányzás/irányítás és a tudás egyesített hatását a (környezeti) fenntarthatóság

⁵⁰ A biológiai determinizmus a szociológiában a társadalmi jelenségek biológiai magyarázatának feltárásával foglalkozik.

kontextusában (milyen típusú tudás és kormányzási mód vezet el a hatékony környezetpolitikához).

Éppen az irányítás domináns társadalmi folyamatokra történő hatása miatt a tekintély a tudásszociológia egyik központi kérdése. Az 1980-as évek szociológiája egyre nagyobb érdeklődést mutatott a hatalom iránt, különös tekintettel a hatalom és a tudás kapcsolatának elemzésére (SZABARI V. 2008).

MATTHIESEN, U. (2005) „tudásvirága” (Knowledge Flower) bemutatja azokat a tudásformákat, amelyek a társadalmi cselekvéseknél, jellemzően az irányításnál előfordulhatnak, és egymásra hatva létrehozzák a reflektív tudást, valamint azt az esetspecifikus „tudás-képet” (KnowledgeScape), amely végső soron a tudások kombinációjának és a tanulási folyamatnak a terméke⁵¹.

A tudástípusok létrejötte és használata azonban függ a szabályozási rendszer sajátosságától és a szereplőktől, mely a *kormányzási intézkedés (governance arrangement)* kifejezésben, valamint a fogalom vizsgálatában, és magában a fogalom által jelölt folyamatban érhető tetten. A tudás használata és elérése formális és informális szabályrendszerek által behatárolt (HEINELT H. et al. 2006).

A tudás folyamatosan használatban van, azonban a szereplők által cserélődik és újratermelődik a kormányzat és a politikai rendszerek minden szintjén. A szakadék a szakértői-, tudományos-, és technikai tudás, valamint a helyi-, és mindennapi tudás között egy közös tudás-konstelláció igényét jelzi a környezeti döntéshozásban. Ez a szakadék decentralizált és résztvevői folyamatokkal hidalható át. Vagyis a környezeti politika akkor érvényesül hatékonyan mind a területi, mind pedig az ágazati politikában, ha ezek a tudásformák nem egymástól elkülönülten vannak jelen, hanem egymással érintkeznek, és együttesen hatnak. FRANK FISCHER (2000) ezt a helyi tudást létrehozó és elérő folyamatot *résztvevői informálódásnak (participatory inquiry)* nevezi (HEINELT, H. et al. 2006).

A tudásszociológia jelen elmélete mutatja, hogy a szakértői tudás megléte nem elég. Ahhoz, hogy a területi szemlélet érvényesüljön, szükség van arra, hogy a szakértelem találkozzon a helyismerettel, vagyis a tervezés ne felülről vezérelt legyen. A másik oldalról az intézményi tudás, a bürokratikus szabályok ismerete elengedhetetlen, de nem szabad dominánssá válnia.

4.5.1. Társadalmi nyilvánosság – érdekérvényesítés

Habermas elméletének központi fogalma a kommunikáció. Minden kommunikáció közös értelmezési keretet, szociológiai értelemben vett közös kultúrát előfeltételez. Az így felfogott kultúra szabja meg a társadalmanként különböző tudáskészletet, megadja a bennük érvényes „legitim rend” típusát (MOREL, J. et al. (szerk), 2000). Ennek megfelelően a társadalmi folyamatok interakcióira hatással van egy korábbi társadalmi berendezkedés rendje, berögződései, amelyek a társadalom változásával átalakulnak, de nyomai sokáig

⁵¹ Az eredményekben bemutatott G-FORS projekt célja éppen az volt, hogy feltárja azokat a speciális tudás-képeket, amelyek az egyes vizsgált környezetpolitikai esettanulmányokban (pl. SKV a magyar regionális fejlesztésben) létrejönnek, és a tapasztalatokat leszűrve megfogalmazza a hatékony környezetpolitika ideális „tudásforma-együttállását”.

megmaradnak. A később bemutatandó magyar hierarchikus berendezkedés, a civil szereplők más, nyugati társadalmakhoz viszonyított háttérbe szorítottsága (amely nem csak exogén, hanem endogén hatás eredménye is) vélelmezhetően az egypártrendszer egyeduralkodó szerepének nyomait hordozza.

A részvételi döntéshozatalnak mind morális, mind pragmatikus szempontból létalapja van. „Egyrészt egy demokratikusan működő társadalomban megkövetelhető, hogy az emberek részt vehessenek azokban a döntésekben, amelyek rájuk vonatkoznak, másrészt a többszereplős döntések – tekintettel arra, hogy a résztvevők révén többfajta tudás hasznosul – a legtöbbször átgondoltabb, hatékonyabb döntésekhez vezethetnek” (BLACK, J.S.–GREGERSEN, H.B. 1997 in SZÁNTÓ R. 2012, 1337. o.).

A mai fejlett nyugati társadalmakban már elképzelhetetlen a társadalmi részvétel nélküli működése a különböző szintű környezetvédelmi ügyekben. A civil társadalom széles középosztálya teszi lehetővé, hogy a szereplők részt vegyenek a környezetpolitikai kérdésekben, döntésekben, javaslatot tegyenek, avagy konfrontálódjanak. A konfliktusok mellett azonban a társadalom szereplőinek bevonása a döntéshozatali és tervezési folyamatokba, a már hosszabb távon is működő tapasztalati és jogi keretei is kialakultak. Ilyen az 1998-ban elfogadott Aarhus egyezmény, melynek elemei megjelennek a magyar jogrendszerben is (SZIRMAI V. ET AL. 2005).

A közpolitikai és a környezetpolitikai folyamatba számos szereplő igyekszik beavatkozni és formálni a folyamatot, hatással lenni a végeredményre. HILL, M. (1997) három ilyen fő csoportot különböztet meg: a politikai pártokat, a nyomásgyakorló csoportokat, valamint az adminisztrációt (vagy bürokráciát) (HILL, M. 1997 in BODA Zs. et al. 2008). A nyomásgyakorló csoportokon belül BODA Zs. és szerzőtársai (2008) megkülönböztetik: „a hagyományos értelemben vett érdekcsoportokat (pl. különböző gazdasági szereplők lobbija), és azokat a társadalmi mozgalmakat, amelyek a környezetvédő, „zöld” értékek és ideológiák nevében cselekednek” (BODA Zs. ET AL. 2008, 13. o.). A nyomásgyakorló csoportok egy másik felosztása az, ahol úgynevezett belső és külső csoportokat vizsgálunk a szerint, hogy azok a kormányzat által formálisan elfogadottak-e vagy sem⁵².

Míg az országos szintű tervezési folyamat környezeti értékelésében ma még vitatott⁵³ a társadalmi részvétel jelentősége, és a környezetvédelem szakmai érdekérvényesítése kerül

⁵² Tradicionálisan ilyen formális lobbicsoportokat találunk az Egyesült Királyságban. Itt jegyzendő meg, hogy Magyarországon 2006. szeptember 1-jén lépett életbe az úgynevezett lobbitorvény (2006. évi XLIX: törvény), amely meghatározta, hogyan lehet jogszerűen befolyásolni az állami, önkormányzati vezetőket. A törvény hatósági nyilvántartásba vett vitatott lobbistákat bízott meg az érdekérvényesítéssel. A jogszabályban megfogalmazottakat azonban vélhetőleg éppen az érintettek nem tartották be, vagy nem ismerték, hiszen számos önkormányzat, minisztérium nem vezetett nyilvántartást a lobbisták látogatásáról, annak ellenére, hogy ez kötelező lett volna, és a törvény célja éppen a nyomon követhetőség volt a korrupció visszaszorítása érdekében. A törvényt a kormányváltást követően 2010-ben hatályon kívül helyezték, arra hivatkozva, hogy nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mert az állami szervezetek nem szereztek érvényt a vesztegetések visszaszorítására vonatkozó rendelkezéseknek.

⁵³ A G-FORS FP6 nemzetközi kutatási projektben végzett kutatás során kiderült, hogy a tervező illetve koordináló szervezetek egyes képviselői (interjúalanyok) nem látják elég kompetensnek a civil szervezeteket ahhoz, hogy érdemben hozzá tudjanak szólni a tervekhez, valamint a tervezési folyamat hatékonyságát a túlzott mértékű és gyakran nem kompetens vélemények mennyisége miatt, időtartamát befolyásolják, lassítják ezek az egyeztetések.

előtérbe, véleményem szerint a lokális ügyekben megkerülhetetlen a szerepe a civil részvételnek. Ennek több indoka is van:

- A helyi önkormányzatok (melyeknek a fejlesztési koncepciókban nyilvánvaló a kulcsszerepük) és a civil szféra kapcsolatának történelmi múltja van, hiszen a lakóközösségből szerveződik meg a településirányító szervezet (László M. – Pirisi G. 2005, 69. o.);
- Nyilvánvaló, hogy a civil szervezeteknek (és a társadalmi nyilvánosságnak) célszerű, és hatékonyabb, ha még a tervezés folyamatában kapcsolódnak be a környezetvédelmi kérdésekbe, megelőzve azt a ma inkább retrospektív jellegű folyamatot, mely szerint a civil szerveződések már csak a környezeti konfliktus felszínre kerülésekor jelennek meg a környezetvédelmi cselekvésben;
- Ahogy Hajnal K. (2006) is írja, a társadalom intézményeinek, köztük a civil szervezeteknek a feladata, hogy felkészítsék és segítsék az egyént a problémák helyes értelmezésében (Hajnal K. 2006, 108. o.). Vagyis transzferálják a nyilvánosság felé a tudást, és lehetőséget biztosítanak így az egyén számára a valódi társadalmi vitákban és nyilvánosságban való részvételre;
- Ahogy László M. és Pirisi G. (2005) cikkükben rámutatnak a civil szervezetek szerepére a terület- és településfejlesztésben, a civil szervezetek legnagyobb aránya (mintegy 90%-a) épp a településének ügyében érdekelt. Emiatt érdemes a helyi szintet bevonni mind a koncepcionális tervezésben, mind pedig a környezeti értékelésébe.

Nyilvánvaló azonban, hogy itt is meg kell találni az egészséges részvételi arányt, és a megfelelő *helyi szakmai társadalmi* szereplőket, amelyek a helyes irányba tudják terelni a helyi fejlesztési politikát.

4.6. A fenntarthatósági- és környezetpolitika (integrációjának) közgazdasági megközelítései

POLÁNYI KÁROLY szubsztantív, gazdaságszociológiai jellegű megközelítése szerint a *gazdasági* viselkedés a *társadalomba* beágyazott, annak alapvető befolyásoló szerepe van. A kapcsolat jellege és mértéke, a gazdasági cselekvések beágyazottsága azonban a piaci rendszerek átalakulásával, az árszabályozó piaci rendszer dominánssá válásával megváltozott. A modern kapitalizmus megjelenésével a gazdasági cselekvés társadalmi feltételektől való függése lényegében megszűnt (POLÁNYI K. 1976, [1944] 1997). Nyilvánvaló azonban, hogy a gazdasági cselekvéseknek a társadalmi berendezkedés és intézményrendszer egyfajta keretet biztosít, és meghatározza, hogy mely gazdasági cselekvések válnak/válhatnak dominánssá. Ezek a cselekvések más jellemzőket hordoznak egy diktatórikus, és más például egy demokratikus társadalomban. Ezekre pedig még a társadalomfejlődés történeti útja is hatással van. Ilyen értelemben a *fejlesztéspolitikai cselekvés*, a *tervezés* is hasonló szerepű a gazdasági cselekvéshez, társadalomba ágyazott, és az árszabályozó piaci rendszer dominánssá válásával, a gazdasági cselekvéshez hasonlatos társadalmi feltételektől való függése lényegében itt is megszűnt. Ugyan a tervezés függ a társadalom kereteitől, de a gazdasági cselekvések és gazdasági érdekek dominánssá válásával a gazdasági cselekvések

megtervezését szolgálóan a fejlesztési cselekvés, tehát maga a tervezés is domináns szerepet kapott. Míg a reciprocitásra épülő tervezési cselekvés a szimmetrikusságot tartotta szem előtt, a redisztribúció egyfajta kiegyenlítést, addig az árszabályozó piaci mechanizmusok tervezési cselekvése különböző, az egyensúlyi helyzettől eltérő irányú érdekeket szolgál. Kivétel ez alól a kohézió, mint tervezési cselekvés, amely *Polányi Károly* gazdaságszociológiai megközelítésében már nem jelenik meg. Véleményem szerint ez a Polányi értelemben vett gazdasági integráció egy negyedik sémája, amely társadalmi szolidaritása révén ismételten közelít egy kiegyenlített gazdasági- és fejlesztéspolitikai cselekvés társadalmi beágyazódásához (mikrogazdasági szinten – véleményem szerint – a kohéziós tervezési/gazdasági cselekvéshez hasonlatos a vállaltok társadalmi felelősségvállalása (corporate social responsibility). Amennyiben nem kohéziós tervezésről/gazdasági cselekvésről beszélünk, hanem az árszabályozó piac gazdasági/tervezési cselekvéséről, úgy a környezeti politika integrációjára különösen szükség van. Visszatérve POLÁNYI K. ([1944]1997) gondolatmenetéhez, erre azért van szükség, mert a kapitalista termelés árubősége az embert, és a természetet is nyersanyaggá, avagy erőforrássá degradálta.

A közgazdászok véleménye megoszlik a természeti javak és szolgáltatásaik gazdasági értékelhetőségét, a természeti tényezők piacosítása tekintetében. Ez az értékelés azonban nem csak amiatt okoz nehézséget, mert a környezeti tényezők jelentős részére sokan ma is szabad, vagy kvázi szabad javakként tekintenek, hanem azért is, mert a gazdasági értékelés elutasítói a természetet holisztikus megközelítéssel veszik számba. SCHUMACHER, E. F. a fentiekben továbbmenve azt mondja, hogy ha árat adunk a természeti javaknak, eláruljuk a természetet. Ennek a „beárazásnak” azonban nem logikai, hanem morális jellegű hangsúlyozza a szerző, nevezetesen azt, hogy a civilizációra nézve pusztítóbb hatású, hogy mindennek ára van, vagy más szóval, hogy a pénz minden érték között a legnagyobb (SCHUMACHER, E. F. 1991). A fenti megközelítés vélhetőleg az 1970-es évek Egyesült Államokbeli gazdaságpolitikájának szólt (az eredeti angol nyelvű művet a szerző először 1973-ban publikálta).

Az 1990-es évek elején a közgazdaságtani szakirodalom főáramába került a fenntartható fejlődés és a fenntarthatóság három pilléres megközelítése, amelyet a közgazdaságtan tőke-felfogási rendszerébe illesztett. BOULDING, K.E. (1993) azzal érvel, hogy ha számos természeti erőforrásnak nincs reális ára, akkor az emberek nem fizetik meg azok szennyezésével okozott károkat sem. Ha meg kellene fizetni a környezetszennyezés kárait, akkor nagyobb erőforrások állnának rendelkezésre a megelőzésben is. Éppen ezért a környezet megóvása és a fenntartható fejlődés környezeti feltételeinek biztosítása érdekében célszerű felhasználni a piacgazdaság megoldásait is (SZLÁVIK J. 2005).

PEARCE, D.W. és ATKINSON, G.D. (1993) úgy definiálja a „gyenge fenntarthatóságot”, amikor a bevételi oldalon generálódott megtakarítások aránya nagyobb, mint a tőke devalváció – akár ember által előállított, akár természeti tőkéről beszélünk (O'HARA, S.U. 1995). MARTINEZ-ALIER, J. (1994) azt írja, hogy az ipusztériális nemzetek, mint Németország vagy Japán magas tőkefelhalmozása kompenzálható a fenntarthatatlan, alacsony tőke megtakarítású, alacsony ipusztériáliságú gazdaságokéval, mint Burkina Faso, Etiópia, Mali vagy Malawi (MARTINEZ-ALIER, J. 1994 in O'HARA, S.U. 1995). A neoklasszikus közgazdaságtan szerint a tőke-javak egymással korlátlanul helyettesíthetőek. Gyenge, vagy puha fenntarthatóságról tehát akkor beszélhetünk, ha a rendelkezésre álló tőke-javak értéke időben nem csökken. Ezzel szemben a szigorú, vagy erős fenntarthatóság elve alapján

a természeti tőke nem helyettesíthető más tőke-típussal (GYULAI I. 2013). A fenntarthatóság nem csak a gazdasági rendszer rugalmasságának fenntartását jelenti (TISDELL, C.A. 1991), hanem a tőke-érték, beleértve a „természeti tőke javak” fenntartását (COSTANZA, R. ET AL. 1992), ugyanakkor meg is kell őrizni a környezet regeneratív kapacitását (HUETING, R. ET AL. 1992 in O'HARA, S.U. 1995).

A környezet-gazdaságtan elmélete szerint az egy főre jutó GDP növekedésével egy idő után a növekvő környezeti terhelés átmegy csökkenésbe. Vagyis a szemlélet szerint a jóléti társadalmakban egy bizonyos ponton túl a gazdasági növekedés a környezeti terhelés csökkenésével jár együtt. Ezt az összefüggést leíró görbét szokás a környezet-gazdaságtanban (a már korábban is említett) *Kuznets görbének* nevezni (KEREKES S. 2007). A technológia-transzfer azonban lehetőséget biztosít arra, hogy a szegényebb országokban a környezetterhelés csökkentése időben hamarabb bekövetkezzen. A technológia-transzfer, fenntarthatósági szempontból pedig az egyre inkább elterjedő szén-szegény technológia transzferjének legfőbb célja tehát az, hogy „levágja” a Kuznetz görbe⁵⁴ csúcsát”, amely azt jelenti, hogy nem kell várnunk arra, hogy a GDP elérjen egy olyan magasabb szintet, amely már alacsonyabb kibocsátással jár (OCKWELL, D.G. et al. 2008).

A környezet-gazdaságtanhoz kapcsolódó értékelési, elemzési, mérési modellek képesek valamilyen szinten előre jelezni a környezeti állapot változását, elsősorban a scenárió alkotás módszerével. Ezek az értékelések már egy kész, működő gazdasági rendszer „beruházásainak” (pl. gyárak, gépkocsik, felépített új településrészek a maguk infrastruktúrájával) hatásait vizsgálja, jelzi előre, és hozza kapcsolatba a gazdasági szféra „fejlettségének” tükrében. A környezet-gazdaságtan jellemzően piac- és pénzérték centrikus, a környezeti jellemzőket externáliaként kezeli (MÁLOVICS GY.–BAJMÓCY Z. 2009).

„Az ökológiai közgazdaságtan a kapitalista gazdaság második világháború utáni működésének, elsősorban a természetre gyakorolt hatásainak bírálatából kiindulva jött létre a hatvanas években”, szinte egyszerre a neoliberais-monetarista közgazdaságtannal, amely háttérbe szorította az ökológiai közgazdaságtant annak radikális nézetei miatt (TREMBCZKI I. 2012, 31. o.). Az ökológiai közgazdaságtan szerint a gazdasági növekedés a bioszféra egyre nagyobb mértékű átalakításával jár együtt, ami létfontosságú ökoszisztéma-szolgáltatások elvesztéséhez vezethet, amelyeket sokkal kisebb eséllyel leszünk képesek helyettesíteni a technológiai változás révén (MÁLOVICS GY.–BAJMÓCY Z. 2009).

Az ökológiai gazdaságtan nézeteinek térnyerése a hagyományos profit- és gazdasági növekedés-centrikus felfogások követői között nagy viharokat generált és generál. Mindazonáltal közülük is egyre többen fogadják el, hogy a hagyományos növekedés hosszú távon nem működőképes, és ennek egyik eklatáns indikátora – az egyes előrejelzések szerint akár a 2020-as évek elejéig elhúzódó – világgazdasági válság. A környezet-gazdaságtannal szemben az ökológiai közgazdaságtan megkérdőjelezi a természet pénzbeli értékelését, – valamint szakítva a konzervatív, neoklasszikus közgazdaságtani megközelítésekkel – elutasítja a pillanatnyi költség-haszon elemzésen alapuló döntéshozatalt is. Ebben a tekintetben az ökológiai közgazdaságtan tehát elveti az olyan „puha” „fenntarthatósági” szakpolitikai eszközöket, mint például az emisszió-kereskedelmi rendszer.

⁵⁴ The Environmental Kuznet Curve: A Survey of Literature. Simone Borghesi European University Institute. 1999.

Az ökológiai közgazdaságtan egyik kardinális alapelve még a globális kereskedelem visszaszorítása, a regionális termelés előtérbe helyezése. GOWDY J. (2004) azzal érvel, hogy a környezetszennyezés mellett alapvető problémája a kereskedelem széleskörűvé válásának a társadalmi rétegződés fokozódása. Az elosztás a kereskedelem fokozódása révén egy szűk elit réteg kezébe kerül (GOWDY, J. 2004).

4.7. Kohéziós politikák és a környezetpolitikai integráció kapcsolata

Ahogy már korábban említésre került, a kohézió, mint tervezési cselekvés, társadalmi szolidaritása révén ismételten segíti egy kiegyenlítettebb gazdasági- és fejlesztéspolitikai cselekvés társadalmi beágyazódását. A kohéziós fejlesztéspolitikai cselekvésnek a területi kohézió mellett – értelmezésünkben – szerves része a környezeti kohézió is.

4.7.1. Területi kohézió

A területi (és ágazati) tervezésen belül megkülönböztethetünk *fejlesztési, rendezési, és kohéziós (vagy kiegyenlítési)* törekvéseket. Ezek tartalma nagyon hasonlatos egymáshoz, azonban a mai tervezési irodalomban szükséges megkülönböztetésük.

A területi kohézió eredete francia, az alap gondolat még 1947-ből származik Jean-François Graviertől, aki „Párizs és a francia sivatag” című művében azt feszegette, hogy a Párizson kívüli területek fejlődését (amely az „egyenlőség” elvéből vezetett le) hogyan lehetne előmozdítani. Ezt a gondolatot vezette be Jacques Delors az Amszterdami Szerződésbe, majd jelent meg policentrikusság fogalma alatt az ESDP-ben (DAVOUDI, S. 2009).

A tervezési, fejlesztési szakirodalomban az 1990-es években jelent meg aktívan a területi kohéziós politika, illetve a területi kohézió fogalma. (Megjegyzendő, hogy általában a kiegyenlítési törekvések mindig is céljai voltak a fejlesztéspolitikának.) A fogalom először a politikában honosodott meg, majd csak ezt követően vált tudományos és szakmai körökben is használatossá.

Ha az Európai Unióra fókuszálunk, megállapítható, hogy bár a gazdasági és szociális kohézió kifejezés már 1987-ben megjelent az Egységes Európai Okmányban (Single European Act), a területi kohézió fogalmának értelmezését az ESDP-ben (European Spatial Development Perspective), és annak megvalósulásáról számot adó különböző riportokban, valamint az EU alkotmánya létrehozásának diszkurzióiban találjuk. Ezen dokumentumok alapján a területi kohézió a gazdasági és a szociális kohézió kiegészítőjeként szolgál az egyensúlytalanságok mérséklésére az Unió területén, csökkentve a centrum-periféria közti különbségeket, és célként fogalmazza meg a javak és szolgáltatások egyforma elérhetőségének biztosítását az unió minden polgára részére (FALUDI, A. 2004, FALUDI, A. 2006, FALUDI, A. 2007, ILLÉS I. 2008).

A területi kohézió először az 1997-es Amszterdami Szerződésben, majd a 2001-es bizottsági hármas riportban jelent meg. A társadalmi és gazdasági kohézióról szóló harmadik riport (2004) a területi kohéziót az EU bővítés okán emeli ki. A területi kohézió alapvető szakpolitikai szintre történő emeléséért a legtöbbet a 2007-es német és 2008-as francia

elnökség tett, amelyek eredményeként 2008 novemberében publikálták a Területi Kohéziós Zöld Könyvet (DAVOUDI, S. 2009).

A területi kohézióknak – véleményem szerint – elsőrendűen arra a kihívásra kell válasznia, hogy melyek azok a tendenciák, és lehetséges haladási irányok, amelyek alkalmasak arra, hogy a társadalmi szolidaritástól vezérelve azokon a földrajzi területeken történjen meg a tervezés és a fejlesztés, amely a nagyobb területegység átlagától vagy fejlettebb területeitől elmaradt helyzetben van, és elsősorban a javak és szolgáltatások területén az elérhetőségben hátrányba szorul a vele egy térentítésben lévő más téregységekkel szemben. Tehát ellenben a policentrikus fejlesztési elképzelésekkel, amelyek egy-egy jól prosperáló központ (decentrum) fejlesztésén keresztül valósítják meg a haladást (bár a fogalomtiszta/egyértelművé tétele még várat magára) (RADVÁNSZKI Á. 2007), a területi kohézió elsősorban az elmaradt táji–természeti, földrajzi–társadalmi–gazdasági–infrastrukturális területekre koncentrálsz.⁵⁵

A területi kohézió új megközelítést adott az európai „szociális modellhez”. Definiálta, hogy nemcsak a tipikus élethelyzetek (munkanélküliség, betegség, szegénység stb.) azok, amelyek az egyén helyzetét befolyásolják, hanem a területi kockázatok is (mint például az elérhetetlenség, izoláció, szennyezés, területi stigma stb.). A területi kohézió megjelenésével nem csak az emberek közötti, hanem a területek közötti szolidaritásról is beszélhetünk. Így már nem csak a munka-alapú társadalmi hálót, hanem a tér-alapú területvédelmi megközelítést is figyelembe kell vennünk. A szociális és területi igazságtalanságok kiegyenlítésében a tagállamok akarata egységes, azonban a megvalósítás a kulturális, a társadalmi különbségek, illetve az „út-függőség” miatt más és más. Így bár a tagállamok a területi kohézió ideológiájában, szükségességében egyet érthetnek, az alkalmazás a kulturális különbségek miatt eltérő (Davoudi, S. 2009).

4.7.2. Környezeti kohézió

Ahogy a fogalmi definíciókból látszik, önmagában a területi kohézió is már érvényesíti, integrálja a fenntarthatósági érdekeket (fókuszálva elsősorban a fenntarthatóság társadalmi és gazdasági pillérére). Az integráció egyfajta meghatározott nivó, jólét irányába történő felzárkóztatás, nem veszi figyelembe az „egyéni igényeket” és sajátosságokat. Bár implicit módon a felzárkóztatás azt is eredményezi, hogy a jövő generációi számára is biztosítja a kohézió a jólétet, azonban nem veszi figyelembe ennek biztosításához az erőforrás igényt, valamint a környezeti hatásokat, kockázatokat. Éppen ezért a területi kohézió kiegészítésre szorul.

⁵⁵ ILLÉS I. (2008) az EU támogatáspolitikai szempontjából három megközelítést mutatja be a területi kohézió értelmezésének, azonban jelen dolgozat szempontjából a három különböző szemlélet nem releváns, így a szerző összevonva azokat, elmaradt társadalmi–gazdasági–földrajzi–infrastrukturális téregységeként kezeli. Egyébiránt a területi kohézió tárgyához tartozó területekhez olyan téregységek további hozzájárulását javasolja a szerző, amelyek a gazdasági és a földrajzi meghatározottság mellett egyéb helyzeti hátrányban vannak. Itt elsősorban azon határmenti térségek kerülhetnek szóba, amelyek (ugyan az EU szomszédságpolitikájának fókuszában helyezkednek el, ennek ellenére) szomszédjuk helyzeténél fogva részleges elzártságban vannak, így a határon átnyúló kapcsolataik erősen korlátozottak.

Ahogy már említésre került, a fenntartható fejlődés koncepciója központi elemmé vált a fejlesztési retorikában, azonban a környezetvédelmi szektor önmagában nem képes megvalósítani a környezeti politika céljait, más ágazati politikáknak is figyelembe kell ezt venniük (LAFFERTY, W.M. – HOVDEN, E. 2003). Tekintettel az EU regionális politikájára, a területi kohézióra, valamint a környezeti politikára a Közösség számos lépést tett a környezeti politika kohéziós cselekvéseibe történő integrálására. Az SKV mellett az EU számos környezetvédelmi beruházást (pl. szennyvíztisztítók építése olyan területeken, ahol a szennyvízkezelés nem megfelelően megoldott; modern, környezetvédelmi szempontból biztonságos hulladéklerakók, átrakók és válogató üzemek építése), mindezt támogatva a Kohéziós Alap (korábban ISPA) forrásain keresztül. Implicit módon ezek az eszközök a környezeti kohéziót integrálják, transzponálják területi szintre.

LAYARD, A. és HOLDER, J. (2010) azt mondja, hogy a környezeti kohézió (mint új paradigma, amely a környezeti igazságosságot terület alapon interpretálja) egyenesen következik a területi kohézióból. Új megközelítésükben amellet érvelnek, hogy az emberek számára biztosított előnyök ne csak a gazdasági fejlődésben, növekedésben jelenjenek meg, biztosítva a szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést, hanem az tartalmazza a „környezetvédelem egyenlő eloszlását”, és a környezeti szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést (LAYARD, A.–HOLDER, J. 2010, p. 10. o.). (Itt véleményem szerint az ökoszisztéma szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést is érdemes kiemelni.)

A nem EU (de kandidáló) országokkal kapcsolatosan is előkerül a környezeti kohézió fogalma, mint olyan eszköz, amely az EU csatlakozást gyorsítja fel, és amely környezet-diplomáciai megegyezésekben is testet ölt. A cél itt is – az EU-hoz való csatlakozás feltételeként megszabva – a(z elavult ipari szerkezet és elhagyott barnamezők és kezeletlen hulladékok okozta) környezetszennyezés felszámolása (MIHAJLOV, A. 2008), biztosítva a „környezetvédelemhez való egyenlő hozzáférést”.

A környezeti kohézió, a környezeti kohéziós politika explicitté tétele tehát érvényesíti a környezeti szempontokat/érdekeket a kohéziós politikában, területi dimenzióban, valamint a területi kohézió szerves, integrált részeként a területi egyenlőtlenségek mérséklésében a környezeti érdekek figyelembevételére kerülhet sor. A fogalom külön kezelését azonban éppen az indokolja, hogy a környezeti politikában egyszerre kell figyelembe vennünk a horizontális és vertikális érdekeket. Így a környezeti kohézió az integratív szerep mellett önmagában érvényesíti a környezeti igazságosságot térszemléletben is.

5. A környezetpolitikai integrációt feltáró technikák, támogató eszközök

5.1. A környezeti értékelés kialakulása

5.1.1. Az értékelés

Az értékelés egyidős az emberiséggel, hiszen a különböző teljesítményeket mindig valamilyen formában értékítéletnek vetjük alá. Véleményt mondunk az ételről, de már a rómaiak is értékelték a gladiátorok teljesítményét. Látható azonban, hogy ezek elsősorban a teljesítményt követően történő ítélezések voltak.

MICHAEL SCRIVEN (1999) az értékelési irodalom egyik kiemelkedő alakja az értékelés hat „P”-jét különbözteti meg. Ez a hat „P”ont: a programok (programs), a politikák (policies), a teljesítmények (performance), a produktumok (products), a személyek (personnel), és a javaslatok (proposals) értékelése (SCRIVEN, M. 1999). A fejlesztéspolitika, a jövőalkotás azonban ebből a programokra, a politikákra, valamint utólagos értékeléseiben a teljesítményekre fókuszál.

Ha az értékelési módszereket vesszük görcső alá, az általános (policy) értékelési metódusokon kívül a hatásbecsléseket, hatásértékeléseket egyes szaktudományokhoz, szakpolitikákhoz kötődően is csoportosíthatjuk tehát. Ilyen a közgazdaságtanban a költség-haszon elemzés (cost-benefit), a költség-hatékonyság (cost-effectiveness), a fiskális hatás értékelés (fiscal impact assessment), a logikai keret analízis (logical framework analyses), vagy éppen az input-output vizsgálatok. Ezek többnyire gazdasági oldalról közelítenek a döntéshozás folyamatához, de a módszereket fel lehet használni a környezeti állapot becslésére is⁵⁶. Az ökológiai hatásvizsgálat az ökoszisztéma egyes komponenseit használja indikátornak, míg az élőhely értékelés (habitat evaluation) egy-egy ökoszisztéma fajnak történő megfelelését vizsgálja, vagy fejlesztések hatását egy bizonyos élőhelyre vonatkoztatva (BARROW, C. J. 1997).

A mérés vs. értékelés vs. leírás problematikája időről időre megjelenik a tudományos szakirodalomban. Néhány diszciplína művelői között időről időre felvetődik az a kérdés, hogy van-e létjogosultsága az olyan vizsgálatoknak, amelyek elsősorban a társadalomtudományok eszköztárára építenek, a formalizáció, a matematikai modellezés helyett (SZILÁGYI E. 2008). Meglátásom szerint a kvantitatív mérés nincs kvalitatív kutatás, vagy háttér nélkül.

„Ha már egyszer értékelni akar az ember, akkor nagyon is jól teszi, ha mindenütt figyelembe veszi azt is, hogy a technikai racionalizálódás⁵⁷ hogyan hat az összes életkörülményre

⁵⁶ Lásd. pl. Lomborg, B. 2001 számításait a Kiotó protokoll várható hatásának és ráfordítás arányának tekintetében.

⁵⁷ Ilyennek értelmezi a szerző a tervekben manifesztálódó fejlesztéspolitikai megfontolásokat.

(vagyis az embert körülvevő környezetre)⁵⁸, *hatására milyen eltolódások következnek be az élet külső és belső feltételeiben.*” (WEBER, M. [1917]1998, p. 115) A környezeti politika integrálódása, ezen integráció eszköze a környezeti vizsgálat, mint értékelési eszköz a fenti célt szolgálja.

A politika – így a fejlesztéspolitika –, a kormányzás és irányítás hatékonyságának mérése iránti igénye már több évszázaddal ezelőtt megjelent. Ezek a kutatások jellemzően utólagos jelleggel történtek, de már a 17. században számadatok gyűjtésével és elemzésével próbálták a társadalom jóléti rendszerét mérni egyfajta „hatás-modell” felállításával (ROSSI, P.H.–FREEMAN, H.E. 1985).

A modern kori, közösségi politikák értékelése azonban már az előrejelzés jegyében fogalmazódott meg. Az Egyesült Államokban az 1900-as évek elején már társadalomtudósok, statisztikusok, technológusok kutattak, és dolgoztak együtt a kormánnyal és az egyetemekkel, erősítve és kihasználva a különböző szakterületeken felhalmozott tudások együttes hatását, annak érdekében, hogy segítséget nyújtsanak az agrárgazdaság fejlesztésében. A cél tehát az volt, hogy a korábbi gyakorlatokat kihasználva egy olyan mezőgazdasági fejlesztésre és gyakorlatra tegyenek javaslatot, amely a lehető legnagyobb terméshozamokat eredményezi. Az 1950-es évekre így aztán már széles skálája jelent meg a többé vagy kevésbé figyelemre méltó retprospektív értékeléseknek (CHELIMSKY, E. 2006).

Az értékelések második fellendülési időszaka a második világháború után kezdődött, amikor elindultak a nagy volumenű városi infrastrukturális, szociális fejlesztési programok, és a ráfordítások nagysága természetszerűen szülte a kíváncsiságot, hogy a fejlesztési programok milyen haszonnal járnak. Az értékelési módszertanok folyamatosan bővültek, cizellálódtak, majd 1976-ban létrejött az első fontosabb szakfolyóirata is az értékelésnek (Evaluation Review). A matematikai modellezés és a számítástechnika fejlődésével az értékelés jelentősége hatványozottan megnőtt.

A fejlett polgári demokráciákban ma már megkerülhetetlen szerepe van a közpolitikák, és szakpolitikai tevékenységek, stratégiák értékelésének. Az értékelés ugyanis szignifikánsan képes javítani a tervezést, mivel olyan tapasztalatanyag (eredmény) halmozódik fel, amely a visszacsatolás révén képes optimalizálni a tervezést, programozást (PÁLNÉ KOVÁCS I. 2006).

Az értékelés fejlődése a kísérleti, pragmatikus, naturalisztikus, majd a plurális fozakatokat járta végig (PAWSON, R.–TILLEY, N. 1997). A legújabb, úgynevezett realiztikus megközelítésnek a lényege, hogy az értékelés alkalmazott tudományos kutatásnak minősül, ahol a tanulságok levonása akkor érhető el a leginkább, ha az értékelő a CMO (context-mechanism-outcome) mintát követi, amely számol azzal, hogy az adott program, politika vagy stratégia csak konkrét kontextusban, az adott folyamatokat figyelembe véve értékelhető, standard viszonyítások nem, vagy csak nagyon általánosan fogalmazhatóak meg (PÁLNÉ KOVÁCS I. 2006).

⁵⁸ A szerző közbevetése.

5.1.2. A környezeti értékelés

A környezeti értékelés mindig részét képezte a fejlesztési cselekvéseknek, persze nem mindig ilyen néven, vagy a ma ismert formában. 1548-ban az angol wealdeni vasérclelőhelyeken (Kentben és Sussexben) egy bizottságot állítottak fel, amely arra volt hivatott, hogy értékelje a helyi kohászat jelenlegi és jövőbeni hatásait. Összegyűjtötték az érintett települések és körzetek (district) képviselőinek tapasztalatait, megfigyeléseit. Ilyen értékelési szempont volt a kohók száma, azok fatüzelés igénye, a kereslet növekedéséből és a készletek csökkenéséből adódó alapanyag (fa) árának növekedése, a faanyag eltűnéséből adódó munkahelyek számának csökkenése, (mint például a fahiány miatti halászati szakma eltűnédezése, mert nem volt alapanyag az új halászhajók építésére). Ezeket követően javaslatokat fogalmaztak meg az ideális kohószámra vonatkozóan, amely megakadályozza a további erdők eltűnését, tekintettel a helyi társadalmak és foglalkozások fennmaradására is (FORTLAGE, C.A. 1990).

A természeti környezet fenntarthatóságának kívánalma már a XVI. századi Elzászban is megjelenik. Az ekkoriban már divatos „karácsonyi májusfák” állítása érzékelhető állománycsökkenéssel járt, hiszen az elzászi erdészek számára kiadott utasítás is tartalmazza, hogy egy polgár legfeljebb egy fát vághatott ki meghatározott maximum mérettel. 1555-ben pedig egy erdővédelmi törvény már meg is tiltotta a „karácsonyi májusfák” kivágását (LUKÁCS L. 2003).

A fenti két példából is jól látható, egyes társadalmak már a középkorban is különös figyelmet fordítottak környezetük védelmére, és társadalmi-gazdasági fejlődésük káros következményeit megpróbálták bizottságok felállításával értékelni, és ennek megfelelően többnyire a jogalkotás eszközével szabályozni.

A környezeti értékelés mai formája az Egyesült Államokból indult el, köszönhetően a II. világháborút követő intenzív iparosítás, valamint az intenzív mezőgazdasági termelés kiterjedésének. Az ipari és mezőgazdasági kemikáliák és hulladékok volumenének nagymértékű megnövekedése, és az általuk okozott mérgezések komoly, visszafordíthatatlan környezeti károkat okoztak az atmoszférában, a talajban, a folyóvizekben és az óceánokban egyaránt. A háború utáni időszak környezet-pusztításaiért elsősorban Európa és az Egyesült Államok elmúlt 200 évének „teljesítménye” a felelős. A hatások azonban globális mértékűek.

A XX. század során számos író, aktivista, kutató vagy kutatócsoport publikálta könyveit, írásait azért, hogy felhívják a figyelmet az emberi tevékenység okozta környezeti károokra, és „előzetes környezeti értékelést adjanak” a várható következményekre vonatkozóan, ha a társadalmi-gazdasági folyamatok a továbbiakban is, fenntarthatatlan módon zajlanak a jövőben. Számos munka ezek közül – ahogy már bemutatásra került – közvetlen szerepet játszott a különböző környezetértékelési rendszerek létrejöttében.

5.2. Az SKV kialakulása

A környezetpolitikai integráció bemutatása kapcsán már elkerülhetetlenül érintettük a stratégiai környezeti vizsgálatot. Jelen fejezetben kimondottan ennek evolúciójára helyezük a hangsúlyt.

A környezeti vizsgálat (Environmental Assessment (EA)) kialakulása az 1960-as évekre nyúlik vissza. Az első környezeti vizsgálati jogszabálynak az Amerikai Egyesült Államok 1969-es, a nemzeti környezeti politikáról szóló törvénye (United States National Environmental Policy Act 1969 (NEPA) tekinthető, amely bevezette a környezeti hatásvizsgálat (KHV) (environmental impact assessment-EIA) intézményét. Az 1970-es majd az 1980-as években egyre több országban kezdték alkalmazni (Kanada 1973, Ausztrália 1974, NSZK 1976, Franciaország 1976) a környezeti vizsgálatot (SZILVÁCSKU Zs. 2003), és az 1990-es évek végére vilgászerte már több mint 100 ország használta a gyakorlatban (DONNELLY, A. ET AL. 1998; ALSHUWAIKHAT, H.M. 2005).

A figyelem középpontjába először a projekt/beruházás szintű környezeti hatásvizsgálatok kerültek, ahol a földrajzi környezetbe történő közvetlen emberi beavatkozások hatásait becsülték/becsülik meg. Az 1970-es évektől növekvő mértékben kerültek be a környezeti szempontok a döntéshozatali folyamatokba. A folyamatos környezeti terheléssel együtt megfogalmazódott azonban egy olyan eljárás kifejlesztésének igénye is, amely már korábbi fázisban, szakpolitikák, tervek és programok kialakításakor előtérbe helyezi a környezeti szempontokat. Ez az ún. *stratégiai környezeti vizsgálat (SKV)*, melyet először az 1980-as évek végén Hollandiában, majd az 1990-es évektől Új-Zélandon, Kanadában, Nagy-Britanniában, az USA-ában, majd fokozatosan a többi nyugat-európai országban is elkezdtek alkalmazni (TOMBÁ CZ E. et al. 2003).

A jogszabályok szintje, jellege, és maga a megvalósítás az egyes helyeken eltérő volt. (Megjegyzendő, hogy a megvalósítási gyakorlat ma is különbözik az egyes államokban.) Dániában, Svédországban, Finnországban már a jogszabályi megjelenés előtt jellemző volt a tervezésbe integrált stratégiai jellegű környezeti vizsgálat. Németországban erős a térinformatikai (GIS) műszaki háttér az eljárás folyamán, míg az USA-ban inkább a hatásvizsgálat jellegű értékelés találkozott a társadalom és résztvevők széles bevonásával (PÉTI M. 2006).

Nemzetek feletti, illetve nemzetközi szervezetek is alkalmazzák a környezetpolitikai integráció különböző formáit, eszközeit. Első kereskedelmi szervezetként a NAFTA (North American Free Trade Agreement) alkalmazta a *környezeti felülvizsgálatot* (Environmental Review), valamint az SKV-t, amelynek kivitelezését a tagországok felelősségi körébe utaltak. A szabályok szerint a környezeti szempontokat figyelembe kell venni a megállapodási folyamatok során tekintettel a várható környezeti hatásokra. Az UNDP a projektek és programok *környezeti áttekintését* alkalmazza, ahol három fő lépésben meghatározzák a program vagy projekt alapvető feltételeit (pl. bio-fizikai környezet, társadalmi környezet, gazdasági erők), majd tanulmányozzák a nagyobb természeti és társadalmi hatásokat és lehetőségeket, végül vizsgálják a projekt vagy program újraértelmezésének, átalakításának lehetőségét a definiált feltételeket és a várható hatásokat figyelembe véve. Az UNEP a *kereskedelmi politikák stratégiai integrált vizsgálatát* alkalmazza, ahol a környezetpolitikai szakértőket megcélozva egy elemzési keretmodellt vázolnak fel. Itt a környezeti, társadalmi és gazdasági hatásait vizsgálják a kereskedelmi liberalizációnak, előrejelzési modelleket, értékelési technikákat és költség-haszon elemzéseket (Cost-Benefit Analysis—CBA) integrálnak az értékelés folyamatába. A USAID úgynevezett *ország programozással* éri el a környezeti szempontok integrálását. Megköveteli a programjaiban résztvevő országoktól, hogy minden ország stratégiai terve jelenítse meg egy integrált menetrend formájában a fenntartható fejlődés elérése érdekében tett cselekvéseit, és lehetőség szerint mutassa be

a támogatással kapcsolatos szinergiákat. A Világ Bank (World Bank) *környezeti vizsgálata* (Environmental Assessment–EA) tartalmaz regionális és ágazati vizsgálatot, az ország környezeti elemzését, energia és környezeti felülvizsgálatát, valamint szegénységi és társadalmi hatáselemzést azokra az országokra vonatkozóan, amelyeknek a Bank kölcsönt biztosít. A folyamatokba bevonják a fejlesztési partnereket, a kliens kormányokat, szakértőket és az érintett közösséget is (CHAKER A. ET AL. 2006). A Világ Bank Fejlesztési Bizottsága azt vallja, hogy a környezeti érdekérvényesítésnek inkább az átfogó gazdasági szakpolitikákra kell széleskörűen reflektálnia, nem pedig az egyes projektekre fókuszálni (BINA, O. 2008).

Bár a környezeti (hatás)vizsgálat használatát már az 1980-as évek közepén intézményesítette az Európai Közösség, és néhány ország alkalmazta is a stratégiai szintű környezeti vizsgálatot, terjedése fokozatos volt.

Az első számottevő lépés Európában 1992-ben történt, amikor az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (UNECE) élre hívta a szakpolitikák (szakpolitikai stratégiák), tervek, programok környezeti vizsgálatát (EA) azzal a céllal, hogy kihangsúlyozza a környezeti problémákat, és megelőzze a beruházások késését (BINA, O. 2008), azzal, hogy a környezeti konfliktusok már a tervezési folyamat korábbi fázisában felszínre kerülnek, nem csak a tervhierarchia végén, a projekt megvalósítása során.

A SKV széles körű európai szintű elterjedésére a 2000-es évekig várni kellett, amikor is az EU 2001-ben, illetve az UNECE 2003-ban is széleskörűen deklarálta a folyamat szükségességét.

Az Unión kívüli országokban (pl. Albánia) a környezeti vizsgálat módszerének fejlesztéspolitikai döntéshozatalba történő integrációját a 2003-ban Kijevben, a UNECE által elfogadott SKV protokoll (SEA Protocol) mozdította előre. Az első aláírók között szerepel Finnország, Csehország, Albánia, Észtország vagy Németország. A két szabályozás sok tekintetben hasonló, azonban a Protocol több lehetőséget biztosít a közösségi részvételre, valamint az egészségügyi szervezetek részvételére (bár a visszacsatolásra nem ad támpontot), ugyanakkor ez nagyobb költség- és haszon-különbséggel jár összehasonlítva az EU-s szabályozással (STOEGLEHNER, G.–WEGERER, G. 2006), amely ugyanakkor nem ad pontosabb módszertani útmutatót.

Egyes elméletek szerint a SKV a második generációja azon környezetértékelési módszereknek, amelyek a döntéshozatalba integrálódnak (CHAKER ET AL. 2006). Bizonyos megközelítések szerint a SKV-nak nem csak a környezetvédelmi szempontokat, hanem a társadalmi és gazdasági szempontokat is figyelembe kell venni. Vannak olyan megközelítések, ahol a SKV-t a tervezés minden szintjén, a döntéshozás széles palettáján alkalmazni kell. BINA, O. (2008) így úgy definiálja, mint „az értékelés procedurális eszköze a döntéshozási kör minden szintjén” (BINA, O. 2008, 134. o.). Vannak olyanok, amelyek szerint a tervezés alacsonyabb szintjein célszerű alkalmazni. A különböző tervezési szinteken (pl. szakpolitikai irányelvek, stratégia, program, terv) azonban más és más szintű és módszertani háttérű SKV alkalmazása a célravezető. A szakértők azonban nagyrészt egyetértenek abban, hogy a SKV-nak nincs szükség kézikönyv formátumú módszertani szabályozására, hanem az értékelési folyamatot az egyes országok egyéni sajátosságaira kell szabni (CHAKER A. et al. 2006; DALAL-CLAYTON B.–SADLER, B. 1999, 2003; PARTIDARIO, M.R. 2000). A SKV alkalmazási körének, értékelési tényezőinek figyelembe vételével kapcsolatos dilemmákat véleményem szerint jól csoportosítja és interpretálja a 3. táblázat. A SKV vagy KHV típusú

értékelések csoportosítása, „generációkba foglalása” tulajdonképpen a fenti dilemmákra is választ ad (nevezéktanilag is).

3. táblázat

Paradigmák fejlődése: a KHV-től a SKV-n át a FÉ felé.

<i>Paradigma/szint</i>	<i>Kulcs jellemzők</i>
Első generáció – Projekt KHV	Tartalmazza a társadalmi, egészségügyi és más hatásokat, a kumulatív hatásokat és a biodiverzitást, mint tényezőt
Második generáció – SKV	Programok, tervek, projektek és jogszabályok létrehozása során alkalmazzák
Harmadik generáció – a környezeti fenntarthatósági biztosítékok (KFB) (environmental sustainability assurance–ESA) felé	A KHV-t és az SKV-t használja a kritikus források és az ökológiai funkciók megmentésére; valamint környezeti számításokat végez s auditálja a természeti tőke veszteségeket és változásokat
A következő generáció – Fenntarthatósági Értékelés (Sustainability Appraisal) felé	Integrált vagy teljes gazdasági, környezeti és társadalmi hatás- és költségbecslése a javaslatoknak.

Forrás: CHAKER, A. et al (2006); DALAL–CLAYTON, B–SADLER, B. (2003) alapján.

A környezetpolitikai integráció fejlődő országokba való terjedése és terjesztése is egyre nyilvánvalóbb. A párizsi *Hatékony segítségnyújtásról szóló deklaráció* (Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005) célja, hogy megreformálja a segítségnyújtásban részesülő országokban a segítségnyújtás útját/módját, hogy az minél hatékonyabb legyen. Ennek érdekében arra törekednek, hogy harmonizálják a partnerországok célkitűzéseit. Azért, hogy a környezeti megfontolások valóban figyelembe vételre kerüljenek ebben az új segítségnyújtási kontextusban, a deklaráció ösztönzi a SKV használatát, így biztosítva a környezeti és gazdaságfejlesztési prioritások pozitív szinergiáját (GARFI M. ET AL. 2011).

A 2000-es évek végére – az időjárás extrémítások, valamint az IPCC (2007) jelentés hatására – felerősödtek a klímaváltozással kapcsolatos diskurzusok. Amellett, hogy egyre több ország nemzeti éghajlatváltozási stratégiákat alkot az adaptáció és a megelőzés érdekében, a mai SKV-kal szemben támasztott elvárások és kritikák már számon kérik a környezeti értékelésekben a klímaváltozással kapcsolatos kérdések kezelését (lásd pl. LARSEN, S.V. ET AL. 2013). Ilyenre tett javaslatot – majd épült is bele a magyar (2007–13-as) operatív – PÁLVÖLGYI T. (2006), aki az SKV-t készítő csapattal a 7 ágazat 33 fejlesztési elemét három úgynevezett klíma kategóriába sorolták be, majd ezekhez szektorspecifikus indikátort rendeltek (PÁLVÖLGYI T. 2006).

5.3. SKV az Európai Unióban

Az Európai Unióban az 1980-as évek elejétől a környezetvédelmi akcióprogramok kialakításával erősödött a környezeti integráció. Mindeközben már 1991-től elkezdődött egy, a tagállamok jogszabályai közé is beépülő SKV kötelezettség kialakítása, mely csak 2001-re fogalmazódott meg uniós irányelvként. Természetesen a vizsgálatot nem minden tagállam

kívánta alkalmazni a direktíva megjelenése előtt (FLEISCHER T. ET AL, 2004). Mindazonáltal 2005 végén még számos EU tag (közülük például Görögország 2006 augusztusáig) nem iktatták nemzeti jogszabályukba az EU direktíva előírásait⁵⁹.

Európa szerte a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló direktíva körüli vita egyidős a környezeti hatásvizsgálatról szóló szabályozás vitájával. Ez az 1970-es évek közepére nyúlik vissza. A cél az volt, a projektekre és a stratégiai akciókra vonatkozó környezeti vizsgálatot egy szabályozás alá vonják, de mire 1985-ben a direktíva elkészült (85/337 sz.), abba már csak a projektekre vonatkozó KHV került szabályozásra. Mivel nem volt közösségi szintű SKV szabályozás, így néhány ország (pl. Hollandia, Dánia, Egyesült Királyság) saját, nemzeti szinten hozott létre intézményeket és kezdte el alkalmazni a SKV-t. A SKV szabályozása körüli vita azonban tovább folyt (THERIVEL, R. 2004). A program szintű előzetes értékelések környezeti szempontú vizsgálatának igénye folyamatosan napirenden maradt.

A Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1260/1999/EK tanácsi rendelet III. fejezete az értékelésről programszinten már előírta ex-ante, félidős valamint utólagos értékelések elvégzését. Ezek közül is egyre nagyobb hangsúly helyeződik az előzetes (ex-ante) értékelésekre.

A leíró jellegű, értékelésen túlmutató, az egyre határozottabban megfogalmazódó környezeti hatások és környezeti szempontok figyelembevételének igénye is egyre inkább arra sarkalta az EU-t, valamint az Európai Bizottság XI. (környezetügyi) főigazgatóságát, hogy az eddigi hatásértékelések módszereiből és tapasztalataiból egy önálló vizsgálati rendszert dolgozzanak ki a program szintű tervezés számára. A COM/96/0511-es tanácsi irányelv egyes részeit, valamint korábbi tapasztalatokat figyelembe véve 2001. június 27-én határozta meg és hozta létre az Európai Parlament és a Tanács a Stratégiai Környezeti Vizsgálatot, mint önálló integratív politikát és eszközt. A SKV nemzeti jogszabályokba való ültetése azonban nem ment zökkenőmentesen azokban az országokban, ahol „csak” KHV jellegű szabályozás volt. Bár a ratifikálásra és felkészülésre három év volt, a 2004. július 21-i határidőig az EU 9 tagállama, 2005 júliusáig pedig összesen 15 tagállam ratifikálta a SKV direktívát (THERIVEL, R – WALSH, F. 2006).

A Strukturális Alapok (SA), – mint a konvergencia, versenyképesség és foglalkoztatás legfontosabb eszköze, – operatív programjainak környezeti vizsgálata tehát nem új keletű az Európai Unióban, azt már számtalan tagország használta a direktíva hatályba lépése előtt is. Azonban az önálló SKV értékelési eszköz, amely komplex fenntarthatósági szempontok (társadalmi, gazdasági, környezeti) alapján értékeli a SA operatív programjait, először a 2007–13-as tervezési periódusban vált kötelezővé (THEOPHILOU, V. ET AL. 2010).

5.4. A hazai SKV szabályozásának keretei

Hasonlóan az európai uniós gyakorlathoz a magyar jogalkotás is egyre nagyobb figyelmet fordít a környezetvédelmi, illetve a fenntartható fejlődés elérésével összefüggő értékelések jogi szabályozására. A tervekkel kapcsolatosan már az 1996. évi XXI. sz. a területfejlesztésről szóló törvény 23. paragrafusa (tekintettel az uniós KHV szabályozásra az uniós

⁵⁹ Biodiversity in Strategic Environmental Assessment. EEB, 2005.

együttműködési szerződés 1995-ös aláírását követően) minden területrendezési terv számára előírja – többek között – környezeti hatástanulmányok készítését. Ez azonban még nem vonatkozott a fejlesztési jellegű döntésekre.

Mint ahogy már említésre került, az Európai Unió 2004. év közepéig előírta a tagállamoknak a Stratégiai Környezeti Vizsgálatok részleteinek saját jogalkotásukba történő beágyazását. Ennek megfelelően a magyar Parlament (nem kérve halasztást az Uniótól) 2004-ben módosította az 1995. évi LIII. a környezet védelméről szóló törvényt. A hatályos jogszabály 27. paragrafusa többek között megfogalmazza, hogy „*A természetes és épített környezet összehangolt védelme érdekében a területfejlesztési koncepciókban, a területrendezési és településszerkezeti tervek elkészítése során a bennük foglalt elképzelések várható környezeti hatásait is fel kell tárn...*”. Ugyanezen hatályos törvény 43. valamint 44. paragrafusa már előírja a környezeti vizsgálatok lefolytatását, ám még úgy fogalmaz, hogy a különböző tervekre és programokra „... *a külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő.*” Ez a külön jogszabály a „2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról” címmel született meg. Jelen jogszabály már részletesen tartalmazza, hogy mely tervekben és programokban kötelező végrehajtani a stratégiai környezeti vizsgálatokat. A jogszabály azonban csak azt határozza meg, hogy a program szerves részét kell, hogy képezze eme értékelésnek, a környezeti vizsgálatot egyeztetni kell az illetékes környezetvédelmi felügyelőséggel, valamint meghatározza a tartalmi elemeket és a monitorozás szükségességét, azonban *részletesebb módszertani útmutatást nem ad.*

Itt jegyzendő meg, hogy sem a magyar jogszabály, sem pedig az uniós irányelv nem szabályozza le azt, hogy pontosan milyen mértékű fejlesztésekhez szükséges SKV-t végezni. Így a magyar jogszabály nem kötelezi a kidolgozót a település egy részére készülő szabályozási tervnél SKV készítésére, illetve – bár magyar keretek között jóval szűkebben, mint az uniós irányelvnél – némi mozgásteret is ad a kidolgozónak a tekintetben, hogy meghatározza, az adott tervnek mekkora a várható környezeti hatása. Erre a „szabad mozgástérre” hivatkozva azonban az önkormányzatoknak lehetőségük lehet arra, hogy kisebb módosításoknál elkerüljék a környezeti vizsgálat kötelezettségét (hivatkozva arra az egyébként jogos, de ahogy a fentiekből kiderülhetett, nem releváns felvetésre, mely szerint a környezethasználatot jelentő tevékenységek, vagy létesítmények úgyszólván hatósági engedélyezési kötelezettséggel bírnak).

5.5. Az SKV elméleti és fogalmi háttere

A politika–terv–program–projekt szisztémába az első tervezési egység tekintetében beszélhetünk a stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatásáról (SKV), míg a negyedikre a környezeti hatásvizsgálat (KHV), mint környezeti előrejelzési módszer vonatkozik. **A különbség a KHV és az SKV között (4. táblázat) tehát az, hogy míg a KHV projektek vagy beruházások környezetre gyakorolt hatásait vizsgálja, addig a SKV, a tervezési hierarchiában magasabb, általánosabb érvényű tervek, programok és politikák környezeti hatásait hivatott felmérni.** A szakpolitika–terv–program hierarchia elemeinek definiálása azonban nem ellentmondásmentes. WOOD, C. és DJEDDOUR, M. (1991) az alábbiak szerint javasolja

tisztázni a fogalmakat: A szakpolitika egy inspirációja és útmutatása egy akciónak, a terv egy koordinált és időben behatárolt megnyilvánulása egy politika kezdeményezésének, míg a program projektek sorozatának a kifejeződése egy meghatározott területen (WOOD, C.–DJEDDOUR, M. 1991, p. 3.). (A szakpolitikát a magyar tervezésben szakpolitikai stratégiának célszerű értelmezni.)

4. táblázat

A KHV és a SKV közti legfontosabb különbségek az OECD iránymutatása alapján.

KHV	SKV
Specifikus és relatíve rövid idejű (életciklusú) projektek és specifikációk esetén.	Szakpolitikai stratégiák, tervek és programok esetén széles és hosszú-távú stratégiai perspektívával.
A projekt tervezés korai szakaszában valósul meg, amikor a paraméterek már ismertek.	Ideális esetben a stratégiai tervezés korai szakaszában történik
Csak limitáltan tudja a projekt alternatív lehetőségeit figyelembe venni.	Széles körű forgatókönyvek figyelembevételére alkalmas.
Általában a projektet támogató finanszírozás.	A specifikus projekt támogatótól függetlenül kerül kivitelezésre.
A projekt engedély megkapására fókuszál, nagyon ritkán van visszacsatolása a szakpolitikai stratégiákra, tervekre, programokra.	A szakpolitikai stratégia, terv, program következtetéseire fókuszál (következtetések a jövő alacsonyabb szintű döntéshozásának figyelembevételével)
Jól definiált, lineáris folyamat tisztán körülhatárolható kezdettel és befejezéssel.	Többszintű folyamat visszacsatolási csomópontokkal (hurkokkal)
A KHV dokumentum tartalmi és formai elemei jól definiáltak és kötelezőek. Ez biztosít alapot a monitoringhoz.	Előfordulhat, hogy nincs formába öltött dokumentum – hiszen a javaslatok a tervbe integrálódnak –, de a dokumentáció általában javasolt.
A környezetterheléseket és a társadalmi hatásokat hangsúlyozza, de azonosítja a projektben rejlő lehetőségeket, további kiágazásokat stb.	A kiegyensúlyozott környezeti, gazdasági és társadalmi célokat hangsúlyozza a szakpolitikai stratégiákban, tervekben, programokban. Azonosítja a fejlesztés kimeneteit makro szinten.
Limitált lehetőséget biztosít a kumulatív hatások figyelembevételére, gyakran a projekt egy limitált fázisára vonatkozik. Nem használatos regionális szintű, vagy összetett projektek esetében.	Természeténél fogva tartalmazza a kumulatív hatások figyelembevételét.

Forrás: OECD DAC Guidelines on SEA in WAWGE, R.S. 2008. alapján

A stratégiai környezeti vizsgálatnak is megvannak a maga korlátai mind eljárás módjában, mind pedig technikailag. Ezt bizonyítja az is, hogy a különböző országokban gyakran eltérő gyakorlatok alakultak ki az SKV-val kapcsolatban. *Annak ellenére, hogy számos esettanulmány és kézikönyv is megjelent már a témában, máig nincs egységes, kialakult metódusa az SKV-k készítésének.* A másik oldalról számos adat és információ nehézkesen áll rendelkezésre, jobbra a tervből kifolyólag, hiszen egy átfogó politikai elképzelésnek általában nincsenek meg a konkrét területi megnyilvánulásai, így a SKV-nak a területi dimenziója gyakran hiányos (ami nem jelenti azt, hogy a környezeti vizsgálat nem tölti be szerepét). Folyamat oldalról maga a tervezés is gyakran homályos, érdekvezérelt, és olykor nehezen áttekinthető, így gyakran a környezeti vizsgálat nem akkor készül, amikor az valóban a terv végső formájára is hathatna, és valóban befolyásolhatná a döntéshozást (lásd később a magyar esettanulmányt).

5.5.1. Aktorok

Általában elmondható, hogy négy érdekcsoportot, aktort lehet megkülönböztetni a stratégiai környezeti vizsgálattal kapcsolatban. A *tervezőt*, aki a fejlesztésért felelős. Lehet ez egy fejlesztési ügynökség, vagy egy magán vállalat, aki a tervet készíti valakinek a megbízásából. A *kompetencia letéteményese* (általában a kormány, vagy kvázi kormányzati szerv), aki a tervek, programok, politikák végrehajtásáért, a döntések meghozataláért felelős. A kompetens testület, valamint a tervező lehet egy és ugyanaz. Ilyen például az Egyesült Királyságban a Közlekedési Minisztérium, aki indítványozza az útfejlesztést, elkészíti a környezeti vizsgálatot, valamint dönt arról, hogy a program mehet-e tovább. (Ez egyébiránt egy meglehetősen szerencsétlen szisztema, amikor is a tervező végzi a környezeti vizsgálatot is.) A harmadik szereplő a *környezetvédelmi hatóság(ok)*, aki konzultál, és információkat biztosít a környezeti vizsgálat lefolytatásához. A negyedik csoport pedig maga az *érintett közösség*, amely a társadalmi vita során fejt ki véleményét (melyre a magyar gyakorlat – legalább is az operatív programok esetében – a környezeti vizsgálat tekintetében is külön társadalmi vitát biztosít, még az SKV tematikájára vonatkozólag is).

5.5.2. Integráltság

A területi tervezés, és a hozzá kapcsolódó környezeti értékelések általában tágabb, ugyanakkor általánosabb döntés-előkészítést tesznek lehetővé. Különösen igaz ez a stratégiai környezeti vizsgálatra a környezeti hatásvizsgálathoz képest, ahol az egyeditől (környezeti hatásvizsgálat) az általános felé (stratégiai környezeti vizsgálat) mozdulunk el.

PÉTI M. (2006) a programozási, tervezési folyamatban elfoglalt helye alapján megkülönböztet külső, és belső integrációt. Külső integráció esetében (expliciten) a terv elkészítése után, hatásértékelés-jellegű módszerekkel próbálják a program környezeti integráltságát biztosítani (ami véleményem szerint nem tekinthető integrációnak, csak egyfajta ex-post értékelésnek). Belső integráció esetén a tervezés folyamata a környezeti és fenntarthatósági szempontokat végig figyelembe veszi, nyomon követi (PÉTI M. 2006).

A stratégiai környezeti vizsgálati folyamat tehát beépül, integrálódik a tervezési folyamatba. THÉRIVEL, R. és PARTIDÁRIO, M. (1999) felhívja a figyelmet arra a stratégiai környezeti vizsgálat fogalmának meghatározásakor, hogy a különböző integrált menedzsment tervek nem tekinthetők minden esetben stratégiai környezeti vizsgálatnak. Ilyen például egy-egy specifikus biotóp környezeti hatásainak vizsgálata (pl. partmenti élőhelyek). Ha ugyanis ezek nincsenek közvetlen hatással a döntéshozásra, nem eredményeznek alternatív tervet, vagy fejlesztést, nem tekinthetők stratégiai környezeti vizsgálatnak (THÉRIVEL, R.– PARTIDÁRIO, M. 1999 p. 4.).

A tárgyi integráltság mellett meg kell vizsgálnunk a döntési helyzeteket is. Ahhoz, hogy optimális legyen a döntés-előkészítés, a társadalmi konszenzus vagy a társadalmi konfliktus által meghatározott szituáció, számolni kell azzal is, hogy az egyes szereplők milyen tudássalappal, vagy a MATTHIESEN (2005) féle beágyazott tudásképpel rendelkeznek.

Mind a környezeti-, mind pedig a területi tervezésnek ugyanúgy van egy bürokratikus, mint egy politikai gyakorlata. A bürokratikus rendszer az adott ország intézményi

sajátosságaitól, míg a politikai gyakorlat az ország politikai hagyományaitól, annak gyakorlati megnyilvánulásaitól függ.

A tervezés sikeréhez, az elképzelések megvalósításához azonban adaptálni kell mindkét gyakorlat karakterisztikáját. Természetesen ez meglehetősen nehéz feladat, mindazonáltal az integrált tervezésnek alkalmaznia és számolnia kell mindkettővel. Ez azonban hátráltathatja is a hatékony környezeti és területi tervezést is (PARTIDÁRIO, M.–VOOGD, H. 2004), mint ahogyan az a szerző kutatásaiból ki is derült. Fontos tehát, hogy a tervezés és a szakma-politika készítése ne váljon el egymástól. Nem elég az, ha együtt készül a terv és a környezeti vizsgálat, hanem együttműködve kell, hogy készüljön. Igaz ez mind a szektorális, mind pedig az átfogó területfejlesztési tervekre.

Bár a nemzeti gyakorlatok szerint a jogszabályi keretek meghatározzák, hogy a SKV-nak a tervvel együtt kell készülnie, ez nyilvánvalóan a konzultációk iteratív jellegére, nem pedig a párhuzamosságra vonatkozik.

Ugyanakkor nagyon sokáig vita volt arról, hogy a stratégiai környezeti vizsgálatnak valójában milyen mértékben kell beágyazottnak lennie. Néhány szerző azt mondja, hogy a környezeti értékelést a döntéshozási mechanizmusba kellene integrálni, míg mások amellett érvelnek, hogy a környezeti értékelésnek el kell különülnie a döntéshozástól (PARTIDÁRIO, M.–VOOGD, H. 2004), annak döntés-segítő jellege legyen csak.

PARTIDÁRIO, M.–VOOGD, H. négyféle integrációs formát különböztet meg a környezeti vizsgálatnál és a döntéshozás folyamatával kapcsolatban:

- Az első a „teljes integráció”, amikor is a környezeti faktorok és vonatkozások szerves részét képezik a stratégiai döntésnek, annak létrejöttében aktív szerepet játszanak;
- A „környezeti keret integrációban” a környezeti faktorok és vonatkozások ugyan formailag megvannak, szempontrendszerként jelen vannak, de értékelés nem történik a tekintetben, hogy a program megvalósítása mekkora és milyen irányú vélhető hatással lesz a környezetre;
- Az „egyidejű értékelés”-kor a környezeti faktorok és vonatkozások számbavétele, a környezeti értékelés szimultán történik a szakpolitika (terv) kialakításával;
- A „kapcsolt integrációnál” a környezeti értékelés csak azt követően készül el, miután a terv már elkészült, így a riport csak csatolmányként kerül a végső anyaghoz (Partidário, M.–Voogd, H. 2004, p. 292).

A hivatkozott szerzők szerint – és véleményem szerint is – az első modell a kívánatos állapot, ahol a környezeti értékelés a tervezési folyamat során valóban aktív módon hat a tervre, annak végkimenetelére, így maga a terv már olyan formában kerül a döntéshozók elé, amely számol a környezeti érdekekkel (ha az értékelők jól végezték munkájukat).

A környezetpolitikai integráció alapvető fontosságát, a fenntarthatóság területiségét hangsúlyozza PÉTI M. (2012). A fenntarthatóság területi megközelítése először az 1992-es ENSZ (Rió Csúcs) Agenda 21 dokumentumában jelenik meg, ahol a városok fenntarthatósága mentén a dokumentum a legfontosabb feladatokat vázolja a 21. századra. Néhány elméleti munka foglalkozik a fenntarthatóság területiségével, de az EU szakpolitikájában ez nem jelenik meg. Sem a Cardiffi Folyamatban, sem pedig a Göteborgi Stratégiában nincs területi értelmezése a fenntarthatóságnak. A területi kohézió fogalmának előtérbe kerülésével azonban a fenntarthatóság európai politikájában is megjelenik a területiség.

PÉTI a magyar példán keresztül próbálja meg érzékeltetni, hogy hogyan integrálódik ez a területfejlesztésbe. A 2007–13-as programozási periódusban a területi kohézió horizontális célként került bevezetésre. A területi kohézió, mint horizontális cél alapelveket tartalmaz. Minden alapelv definiálja a területi kohéziót egy bizonyos aspektusból; ezek közül a területi fenntarthatóság az egyik legfontosabb aspektus (PÉTI M. 2012).

Ahhoz, hogy értelmezni és értékelni lehessen a területi fenntarthatóságot a szerző az AUTHARSIIV modellt vezeti be és teszteli esettanulmányokon keresztül. A modell segítségével azt vizsgálja tehát, hogy az egyes regionális operatív programokban milyen mértékben jelennek meg az egyes alapelvek, amelyek a területi fenntarthatóságot jelzik. Minél nagyobb mértékben manifesztálódik egy elv, annál inkább önállóvá, fenntarthatóvá (társadalmi, környezeti, gazdasági pillérek tekintetében), függetlenné válik egy adott térség, avagy régió.

Azon elvek, amelyek vizsgálata mentén értékelni lehet a területi fenntarthatóságot, az alábbiak:

1. Autonómia: egy fenntartható régióknak a pénzügyi, energetikai, anyagi és tudásáramlatait a területen belül kell tartania, amilyen sokáig csak tudja;
2. Harmónia: a fenntartható régióban a társadalmi, gazdasági és környezeti szükségleteknek harmóniába kell lenniük egymással;
3. Szolidaritás: A fenntartható régió nem aknázhat ki más régiókat, és nem exportálhatja társadalmi, gazdasági, környezeti problémáit más régiókba;
4. Innováció: Egy fenntartható régió képes megújítani önmagát;
5. Identitás: Nincs területi fenntarthatóság erős területi identitás nélkül;
6. Értékek: A fenti kritériumok, alapelvek egy szegmensét tartalmazzák a társadalom értékeinek (PÉTI M. 2012)⁶⁰.

5.5.3. A SKV „bővülő feladatai”

A környezeti értékelésekkel kapcsolatos egyre növekvő elvárások fogalmazták meg az úgynevezett „bizonytalanság” (uncertainty) SKV általi figyelembevételét. Amellett, vagy éppen abból kifolyólag, hogy a klímaváltozással kapcsolatosan a jövőre vonatkoztatva nagyok a bizonytalanságok, ezekkel a tényezőkkel foglalkozni kell (LARSEN, S.V. ET AL. 2013). „Mivel a jövő természeténél fogva bizonytalan, ezért minden jövőre vonatkozó cselekvésnek szembe kell néznie a széles spektrumú bizonytalansággal. Ezzel a SKV-nak is számolnia kell” (ZHU, Z. ET AL. 2011, 538. o.).

Noha a 2001/42/EK uniós irányelv tartalmazza az emberi egészséget mint lényeges figyelembe veendő tényezőt a biodiverzitás, a fauna, a flóra, a talaj, a víz, a levegő, a klimatikus faktorok, az épített és régészeti örökség, a tájkép és a népesség mellett, az UNECE által kezdeményezett SKV Protokoll ezt még hangsúlyosabbá teszi. FISCHER, T.B. és szerzőtársai (2010) azonban felhívják a figyelmet arra, hogy bár az egészségügyi hatások valóban

⁶⁰ A cikket a könyv szerzője 2012-ben feldolgozta az NFÜ részére Területi kohéziós előtanulmány felhasználása céljából.

figyelembevételre kerülnek, azonban a szociális és magatartásbeli hatások hangsúlya nagyon alacsony (FISCHER, T.B. et al. 2010).

5.5.4. Az értékelés értékelése

Már az eddigiekből is látható volt, hogy a fejlesztéspolitikák integrálódó környezeti értékelése, a környezetpolitikai integráció és maga a SKV egyre szélesebb körben terjed, egyre inkább cizellálódik és részben adaptálódik az egyes országok irányítási, intézményi sajátosságaihoz. Annak ellenére, hogy sok vita van arról, hogy a SKV hova, milyen módon illeszkedjen a tervezés folyamatába, mára az alappillérekről egyfajta konszenzus alakult ki. Ahhoz, hogy az eszköz még tökéletesebb legyen, valóban integrálja a környezeti érdeket, maga a SKV folyamat értékelése is egyre szélesebb körben terjed (ez a könyv részben ilyen funkciót is betölt).

A SKV hatékonyságának értékelésnél alapvetően háromféle szempontot vesznek figyelembe. A folyamat, vagy procedurális szemponton túl az egyik a lényegi (szubsztantív) elemek meglétét vizsgálja, azt, amitől valóban integrációról és környezetvédelmi szakpolitikáról beszélhetünk. A másik szempont (transzaktív értékelés) folyamat oldalról ad képet.

A SKV értékelésnél THEOPILOU V. és szerzőtársai (2010) az alábbi szempontokat vették figyelembe annak érdekében, hogy eldöntsék, hogy az adott SKV mennyiben felelt meg a szubsztantív (S) és transzaktív (T) értékelési kategóriának:

- S1. A SKV javaslati milyen mértékben épültek be a tervbe;
- S2. A döntéshozás minden dokumentumról és párbeszédéről informálva volt-e?
- S3. A program és a SKV készítők között magas szintű és rendszeres kommunikáció volt-e?
- S4. A SKV és a terv párhuzamosan készült-e?
- S5. Korai kezdés – a SKV a tervezés legkorábbi fázisában megkezdődött-e?
- S6. Van-e intézményi vagy más haszna a SKV folyamatnak, tanulási folyamat detekálható-e?
- S7. A törvényes konzultációs szervezeteknek megfelelő lehetőségük volt-e a folyamatban való részvételre?
- S8. A társadalmasítás során a konzultáció megfelelő lehetőséget biztosított-e az érintetteknek a folyamatba való bekapcsolódásra?
- T1. Idő tényező – a SKV-ra megfelelő idő állt-e rendelkezésre mindenféle késés nélkül?
- T2. Pénzügyi források – a SKV nem járt-e túlzott költséssel?
- T3. Készségek – a kompetenciák megfelelőek voltak-e a SKV elvégzéséhez?
- T4. Szabályspezifikáció – a felelőségek megfelelően voltak-e definiálva és megfelelő helyre allokálva?

Ezen kritériumok megléte vagy hiánya jelzi és értékeli magának az SKV-nak, mint értékelési módszernek a hatékonyságát (THEOPILOU, V. ET AL. 2010).

A fenti kritériumrendszer mellett a DG Region is alkalmaz egy feltételrendszert, amellyel a tagállamok SA/OP SKV-inak hatékonyságát nézi. Ezek a kondíciók kevésbé cizelláltak, mint a fentebb bemutatottak. A DG Region az alábbi 5 kritériumot vizsgálja:

D1. SKV hatás – a SKV folyamat demonstrálható hatást gyakorol a programra; D2. A tagállam megértette az SKV Direktíva célját, és megfelelően alkalmazta azt; D3. A SKV direktíva alkalmazása fontos, előre nem várt előnyökkel szolgált; D4. A bevezetett SKV a SA programok értékelésekor hatékonyabb és hatásosabb környezeti értékelést idézett elő, mint a korábbi ex-ante értékelési mechanizmusok; D5. Az alkalmazott tagállami direktíva világos, megfelelő jogszabályt eredményezett, amely sikeresen alkalmazható a SA programozásban (THEOPILOU, V. ET AL. 2010)⁶¹.

5.5.5. A kormányzás/irányítás szerepe

Politikai elemzők hosszú idő óta vitát folytatnak arról, hogy milyen ellentmondások lehettek fel a modern, liberális-pluralista nyugati demokrácia modell, és az értékeiben dominánsan szabad piaci társadalmak (piaci demokráciák⁶²) között. Amerikai, kanadai és angol teoretikusok a versenyképességet a piaci értelemben vett versenyképességgel azonosítják, ami némiképp eltérően viszonyul a klasszikus nyugati demokrácia-értelmezéssel érvelő szakemberek – a schumpeteri vagy dahli demokrácia fogalmakra épített – felfogáshoz. LAFFERTY (2004a) azt is mondja, hogy a versenyképes, vagy liberális-pluralista demokráciák nem biztosítanak megfelelő formát olyan társadalmi-gazdasági átmenetekhez, amelyek választ adnának a környezetvédelmi vagy ökológiai kihívásokra. A másik oldalon „piaci demokráciáknál” a gazdasági növekedés és az ökológiai degradáció közötti kapcsolat megközelítése problematikus. Éppen ezért LAFFERTY (2004a) megfogalmazása szerint, ha a fenntarthatatlan termelés és fogyasztás logikai következménye egy liberális-pluralista piaci (tehát a fentebb két formában megjelenő) társadalomnak, akkor ez azt is jelenti, hogy ezekben a társadalomszerveződésekben bármilyen, a fenntartható fejlődés felé történő elmozduláshoz felül kell vizsgálni a demokrácia domináns módját. Ez a diszkurzió eredményezte azt, hogy az OECD is elkezdett foglalkozni a témával, és programot indított „Kormányzás és fenntartható fejlődés” (Governance and Sustainable Development) címen. A program célja az volt, hogy tisztázza azon speciális kormányzási/irányítási mechanizmusok szerepét és természetét (pl. intézményrendszer, működési mechanizmusok, politikai eszközök), amelyek a fenntarthatóságot segítik elő (LAFFERTY, W. M. 2004a).

A kormányzási, illetve döntéshozási cselekvések arénájában (action arena) a szereplők, az érintettek (stakeholders) tudástípusa, tudásképe (KnowledgeScape) alapvető fontosságú (MATTHIESEN, U. 2005). Lényeges az is, hogy a cselekvési arénában melyek a jellemző döntéshozási/irányítási folyamatok, és azok milyen kormányzási típusba (hálózati, piaci, hierarchikus) rendeződnek. Ezek az elemek ugyanis egyfajta szűrőként jelennek meg a kormányzásban, amely formától, illetve tudástípustól függően befolyásolják a fenntarthatóság elérését. Az egyes irányítási formák megjelenésének, szabályainak, a folyamatban megjelenő transzparenciának ugyanis fontos szerepe van a döntéshozási folyamatban, különösen

⁶¹ A cikket a könyv szerzője 2012-ben feldolgozta az NFÜ részére Területi kohéziós előtanulmány felhasználása céljából.

⁶² A „piaci demokrácia” kifejezés az Egyesült Államokban a Clinton éra alatt vált közkeletűvé (LAFFERTY, M.W. 2004a).

akkor, ha az irányítás vagy a döntéshozás éppen egy környezetvédelmi politika létrehozásában, érvényesítésében (pl. az EU emisszió kereskedelmi rendszerének vagy a stratégiai környezeti vizsgálatnak a hazai bevezetése) jelenik meg (HEINELT, H. et al., 2006).

A kormányzási, irányítási sajátosságok mellett, illetve éppen ezekből kifolyólag a politikatudomány másik fontos kutatási kulcsterülete a hatalom. A hatalomnak alapvető szerepe van – a kormányzáshoz hasonlóan – a környezeti értékelések elméletében és gyakorlatában. A hatalom fogalom általában úgy jelenik meg a szakirodalomban, mint egy többarcú koncepció, amely olyan különböző dimenziókat ölel fel, mint dominancia, manipuláció, menetrend-befolyásolás, véleményformálás, diszciplína, erő és struktúra (HANSEN, A.M. ET AL. 2013 idézi THOMSEN, J.P.F. 2005).

A hatalom, és a hatalom szerepéről szóló grönlandi esettanulmány rámutat a hatalom formális és informális megnyilvánulásán keresztül a környezeti értékelésekben megjelenő alapvető szerepére. Grönland egyik legnagyobb alumínium feldolgozó fejlesztésének/be-ruházásának (amely több más szektort is érint) stratégiai környezeti vizsgálatát elemezve a HANSEN, A.M. és szerzőtársai arra hívják fel a figyelmet, hogy a formális kommunikáció mellett az informális kommunikációnak, a függőségi viszonyoknak kitüntetett szerepe van a döntéshozásban, és amikor egy környezeti vizsgálat hatásait és hatékonyságát vizsgáljuk, ezeket a tényezőket is figyelembe kell venni (HANSEN, A.M. ET AL. 2013).

5.5.6. Hatékonyság

A példáértékű SKV értéket ad a döntéshozási folyamathoz, azzal, hogy informálja a döntéshozókat, az érintetteket a fenntarthatóság érdekében teendő lépésekről (LIOU, M.-L.–YU, Y.-H. 2004). Ahogy LIOU, M.-L. és YU, Y.-H. (2004) írja, számos szakértő definiálja a SKV joggyakorlatának a kritériumait. BONDE, J. és CHERP, A. (2000) kifejlesztett egy minőség-ellenőrző pakkot, amely azt emeli ki, hogy egy jó minőségű SKV-nak mit kell tartalmaznia. Ezek: fenntarthatósági megfontolások; javaslatok a megvalósítható alternatívákra és a szennyezés csökkentésének mérésére; a szakértők és az érintettek konzultációjából származó eredmények; nehézségek és bizonytalanságok (BONDE, J.–CHERP, A. 2004). PARTIDÁRIO, M.R. (2000) a jó SKV prioritásaiaként az alábbiakat határozza meg: kiszámítható döntéshozási folyamat biztosítása; egyszerű, interaktív és flexibilis megközelítések biztosítása; egy cél, kritérium és minőségi sztenderd keret kialakítása; részvételi folyamat biztosítása; lehetőség új rutinok döntéshozásba integrálására (PARTIDÁRIO, M.R. 2000). Az IAIA (2002) szerint a „stratégiai környezeti vizsgálat teljesítmény-kritériumai” az integráltság; a fenntarthatóság-vezéreltség; a fókuszáltság; a kiszámíthatóság; a participativitás; és az iterativitás.

No de valójában mitől lesz hatékony, megfelelő, jó egy stratégiai környezeti vizsgálat? A fentebb leírtak valóban sokat mondanak a megfelelő minőségről, de a legtöbbet gyakorlat és a tapasztalat ér. Érdemes tehát megvizsgálni számos SKV folyamatot és mind a negatív, mind a pozitív tapasztalatokból tanulni. A könyv utolsó fejezetei ezt a célt szolgálják.

5.6. A környezetpolitikai integrációt segítő eszközök/technikák a környezeti értékelés mellett

A környezeti politikában, a fejlesztéspolitikában és a két politika együttes érvényesülésében fontos szerepe van azoknak az eszközöknek, amelyek segítenek megérteni, szemléltetni a (környezeti, fenntarthatósági) problémát, feltárni és értelmezni a bonyolult összefüggéseket, kapcsolatokat. A környezeti értékelésben az itt bemutatott egyes technikák segítik, eszközök segítik megérteni, feltárni az összefüggéseket.

5.6.1. Hatás-állapot-válasz rendszerek

Ahogy FODOR ISTVÁN (2001) fogalmaz, a hatékony környezetpolitika érvényesítésének alapvető feltétele a környezetállapot javítását szolgáló, különböző területi lehatárolással bíró komplex környezetvédelmi programok kidolgozása, amely segít meghatározni a reálisan elérhető célállapotokat (FODOR I. 2001, p. 365.). Éppen ezért a környezetvédelmi programozás megjelenésének jelentős szerepe volt a környezeti értékelések létrejöttében és a környezeti politika hatékonyabbá válásában, hiszen ezek a környezeti programok a környezeti állapot felmérése és leírása, a célállapot meghatározása mellett ma már alapvető eszközként használják a hatás-állapot-válasz rendszereket⁶³. Ezek az elméleti keretet biztosító modellek a fejlesztési folyamatok környezeti hatásainak komplexitására hívják fel a figyelmet

A környezeti állapot felmérésére és leírására több különböző logikai rendszer ismeretes, amely közül az egyik legelterjedtebb és legelfogadottabb az OECD és az EU által is alkalmazott PSR (Pressure-State-Response/Hatás-Állapot-Válasz) modellt, (valamint annak későbbiekben továbbgondolt változata, a DPSIR). Az ilyen típusú eszközök használatának célja az, hogy feltárja a társadalom, a gazdaság és a környezet közötti kölcsönkapcsolatokat. Számba veszi az emberi tevékenység általi terhelést (emissziók), valamint azt, hogy ez milyen erőforrásokat von el a természeti környezetből; mérhető mutatókkal felméri a környezet állapotát; és számba veszi a társadalom válaszlépéseit a környezetterhelések csökkentésére, a negatív környezeti hatások mérséklésére (FODOR I. 2001).

Az ENSZ Környezetvédelmi Programja (UNEP – United Nation Environment Programme) a későbbiekben kiterjesztette ezt a modellt, annyiban, hogy számot vet azokkal a szektorális hajtóerőkkel (Driving force), amelyek a terhelést előidéző folyamatokat kiváltják, valamint azzal, hogy a megváltozott környezet milyen hatásokat (Impact) idéz elő. A DPSIR modell tehát annyival nyújt többet, hogy a terhelések okait is vizsgálja, elmozdítva ezzel az értékelési szemléletet az „end-of-pipe” felfogástól a „tisztá technológia” felé (SZLÁVIK J. 2005).

Vállalati és kisebb szervezeti (pl. városi önkormányzat) szinteken is – válaszolva a környezetvédelmi kihívásokra – létrejöttek szervezet-értékelési és menedzsment modellezési rendszerek, amelyek azt a célt szolgálják, hogy előzetesen értékelve az adott szervezet tevékenységét, annak „környezeti teljesítményének” javítására törekedjen (NAGY I. 2008). Ilyen értékelési és menedzsment rendszer az EMAS (Environmental Management and Audit

⁶³ Erre épült például a Láng István akadémikus által vezetett VAHAVA projekt (www.vahava.hu).

Scheme), vagy a magyar KÖVET⁶⁴ kezdeményezései. Ez utóbbi közhasznú szervezetként a vállalatok környezetbarát működését kívánja elősegíteni.

5.6.2. Ökoszisztéma szolgáltatások értékelése

Szembesülve a fenntartható fejlődés millenniumhoz kapcsolódó céljával, és látva a szakpolitikai keretek fejlődését, valamint a környezetszennyezés és a klímaváltozás egyre szembeötlőbb hatásait, világossá vált, hogy új, szofisztikáltabb, innovatívabb megközelítés szükséges a fejlesztési kérdések és a környezeti degradációval kapcsolatos értelmezések operacionalizálásához, plasztikusabbá tételéhez. Az ökoszisztéma szolgáltatások koncepciójának új paradigmaként való megjelenése segít megérteni a kulcsjelentőségű kapcsolatokat a fejlesztés és a környezet között a különböző természeti és társadalmi rendszerek működési szintjein (ABOLINA, E.–LUZADIS, V.A. 2013; CONSTANZA R.–DALY, H.E. 1992; CONSTANZA, R.–FOLKE, C. 1997; CONSTANZA, R. ET. AL. 1997).

A környezetpolitikai integráció, a környezeti értékelés és a társadalmi cselekvés komplexitásának, egymásba fonódásának megtestesüléseként tekinthetünk az ökoszisztéma szolgáltatások (ecosystem services) koncepciójára, rendszerére, amely a Millenium Ecosystem Assessment (MEA) (Millenium Ökoszisztéma Vizsgálat) részére lett kidolgozva. A rendszer elemzési keretei az ökoszisztéma változásához indirekt (pl. gazdaság, demográfia, technológia) és direkt (pl. szakpolitika, terület menedzsment) módon kapcsolódó mozgó elemek dinamikus rendszerszemléletű megközelítésén alapulnak. Így láthatóvá válik a kapcsolat az ökoszisztéma szolgáltatások és az emberi jólét között, amely szakpolitikai javaslatok megfogalmazására ad lehetőséget, és általában véve segíti a döntés-hozást (MEA, 2003). A döntéshozók szakértői tudással megtámogatott információkat kapnak az ökológiai rendszerek működéséről, az ökoszisztémák és az emberi jólét kapcsolatáról (HELMING, K. ET AL. 2013).

A 2005-ös, széles körben elfogadott MEA négy ökoszisztémaszolgáltatás-csoportot különböztet meg:

- a termeléssel összefüggő szolgáltatásokat (pl. élelem, nyersanyag, víz);
- a természeti körfolyamatokkal kapcsolatos szabályozó szolgáltatásokat (pl. klímaszabályozás, beporzás, árvízvédelem, vízgazdálkodás);
- az úgynevezett támogató szolgáltatások (pl. talajok regenerálódásának képessége);
- és a kulturális szolgáltatásokat (pl. rekreáció, oktatás (PÁLVÖLGYI T.–CSETE A. 2012, 40. o.).

Az ökoszisztéma szolgáltatások értékelésére számos kvalitatív, deliberatív eljárást dolgoztak ki a környezet-gazdaságtan képviselői, de vannak olyan szerzők is, akik egyszerre használnak pénzbeli és nem monetáris értékelést is. „A deliberatív eljárások az ökoszisztéma-szolgáltatások közösségi jóléthez való hozzájárulását értékelik; nagy előnyük, hogy

⁶⁴ KÖVET–Környezettudatos Vállalatirányítási Egyesület, célja a vállalatok és más szervezetek környezeti felelősségének erősítése, a környezettudatos vállalatirányítás gyakorlati ismereteinek és tapasztalatainak népszerűsítése, a tisztább termelés terjedésének támogatása, a társadalmilag felelős vállalati gondolkodásmód terjesztése. www.kovet.hu

ez esetben a szolgáltatások értékelése és a környezeti döntések előkészítése egy időben történhet” (DOMBI M. 2012, 47. o.).

5.6.3. A környezeti számlák szerepe

A közgazdasági, vagy könyvelői racionalitáson alapuló környezeti értékeléssel találkozunk a környezeti és gazdasági számlák rendszerében (System of integrated environmental and economic accounting–SEEA), abból a közgazdasági megfontolásból kiindulva, hogy számos környezeti erőforrás egyben gazdasági erőforrás is.

Az ENSZ statisztikai bizottsága 1991-ben javasolta a környezet és a gazdaság integrált számláinak kidolgozását a nemzeti számlák úgynevezett szatelit számlákkal való kiegészítéseként. „Ez egy olyan többfunkciós fogalmi keretrendszer, amely segít megérteni a gazdaság és a környezet közötti kapcsolatot” (BÓDAY P.–SZILÁGYI G. 2013, 871. o.). A környezeti számláknál például a környezetvédelmi ráfordításokat szokták elszámolni. „A természeti erőforrások hozzáférhetőségén, használatán és a környezetterhelés vizsgálatán túlmenően, a számlarendszer számot vet a környezet védelmének érdekében tett gazdasági tevékenységekkel, a kormányzati intézkedések eredményeivel, valamint útmutatást nyújt a megújuló és a nem megújuló természeti erőforrások értékeléséhez is” (BÓDAY P.–SZILÁGYI G. 2013, 871. o.). Ilyen környezeti számla kidolgozásával számtalan ország próbálkozott már. 1993-ban jelen meg az integrált környezeti és gazdasági számlák első rendszere, amelyet módszertanilag többször átdolgoztak 2003-ban, majd 2007-ben. 2003-ban elfogadták az Európai Környezeti Számlák Stratégiáját, amelyet az újabb tapasztalatok alapján a közeljövőben újíthatnak meg (BÓDAY P.–SZILÁGYI G. 2013).

Az európai környezeti-gazdasági számlákról szóló rendeletet 2011-ben fogadták el, míg az ENSZ Statisztikai Bizottsága 2012-től fogadja el statisztikai sztenderdként a környezeti és gazdasági számlák rendszerét. Az Európai Bizottság meghatározó segítséget nyújtott az ENSZ környezeti-gazdasági számláival kapcsolatban. A jelenlegi európai környezeti-gazdasági számlákról szóló „jogszabály három kötelezően elkészítendő modul tartalmaz: a levegőkibocsátási számlákat, a környezetvédelmi jellegű adók modulját és a nemzet-gazdasági szintű anyagáramlás-számlákat. A jogszabály-alkotási szakaszban lévő kiegészítése pedig a környezetvédelmi ráfordítások, a környezetvédelmi termékek és szolgáltatások (környezetvédelmi ipar), valamint a fizikai energiaáramlási modulokat foglalja magában” (BÓDAY P.–SZILÁGYI G. 2013, 874. o.).

Ezek az úgynevezett számlarendszerek tehát kimutatják az anyagok és energia fizikai áramlását a gazdaságon belül, valamint a gazdaság és a természeti környezet között; megmutatják a természeti erőforrások állomány illetve készletváltozását, és mindezt teszik fizikai mértékegységben, valamint pénzügyi/monetáris egységben. Tehát képet kaphatunk arról például, hogy az egyes ágazatok adott évben mekkora természeti erőforrást termeltek ki, használtak fel, ebből mekkora hulladék és egyéb visszamaradt anyag keletkezett, amelynek begyűjtése és kezelése mekkora költségekkel járt. Megjegyzendő, hogy már kidolgozás alatt vannak az úgynevezett ökoszisztéma számlák is, ahol nem csak a gazdasági hasznon mentén történik az értékelés, hanem a természeti erőforrásokat úgy vizsgálják, elemzik, hogy figyelembe veszik a belőlük származó anyagi és nem anyagi jellegű hasznokat is. A 5. táblázat az erőforrásszámlák sémájának felépítését mutatja.

5. táblázat
Az erőforrásszámlák alapsémája

01 A természeti/környezeti erőforrás nyitóállománya
02 Állománynövekedés
02.1 Állománygyarapodás
02.2 Új felfedezések
02.3 Állományok fizikai jellemzőinek felértékelése*
02.4 Átsorolásból adódó állománynövekedés
03 Állománycsökkenés
03.1 Kitermelés
03.2 Természetes veszteségek
03.3 Katasztrófák miatt bekövetkező csökkenés
03.4 Állományok fizikai leértékelése
03.5 Átsorolásból adódó állománycsökkenés
04 Állományok újraértékelése (monetáris egységekben összeállított erőforrásszámlák esetében)
05 A természeti/környezeti erőforrás záróállománya

* Például kitermelési lehetősége.

Forrás: EC-IMF-OECD-UN-WB (2012) in: BÓDAY P.–SZILÁGYI G. (2013, 878. o.).

A gazdasági és környezeti számlák rendszerének, ha jól használjuk őket, abban lehet haszna, hogy segít rámutatni a természeti környezet végeességére, feltárja a döntéshozók számára azt, hogy mely tevékenységek azok, amelyek a legtöbb erőforrást igénylik, valamint felhívják a figyelmet arra, hogy mely tevékenységek azok, amelyeknél a legtöbbbe kerül a hulladékok kezelése. A számlarendszer egyre több helyen veszi figyelembe az úgynevezett puha tényezőket. Ahogy BÓDAY P. és SZILÁGYI G. (2013) is írják, „az erdővel szemben támasztott társadalmi igény a faanyag biztosításától a biodiverzitás megőrzésén keresztül a turisztikai-üdülési funkciókig terjed”, az erdészeti számlarendszer az erdőket pedig ennek megfelelően értékeli (BÓDAY P.–SZILÁGYI G. 2013, 888. o.).

A számlarendszer emészthetőbb prezentálása a döntéshozók számára teheti plasztikusabbá gazdasági racionalitásukhoz igazodva a környezeti értékeket, így integrálva azokat a döntéshozásba.

6. Nemzetközi tapasztalatok és tanulságok

Jelen fejezetben olyan tapasztalatokat mutatunk be, amelyek tanulságosak lehetnek a magyar környezetpolitikai integráció, valamint a stratégiai környezeti vizsgálatot végzők, a tervezők és döntéshozók számára. Fontos és érdemes az itt bemutatott negatív tapasztalatokat elkerülni, a pozitívokat pedig átvenni annak érdekében, hogy a magyar fejlesztéspolitikába integrált környezeti politika hatékony legyen.

(A környezeti politika integrációjának vizsgálatánál Észak-Írország speciális esetét feldolgozó részekhez a 2007/2008 II. félévében Belfastban, a Queen's University-n folytatott kutatás és terepmunka szolgált alapul. Az ott fellelhető szakirodalmak, valamint az egyetem és az észak-ír területfejlesztési szolgálat portálján⁶⁵ megtalálható tervezési dokumentumok, jegyzőkönyvek, hírek feldolgozását, dokumentumelemzését terepbejárások, valamint észak-ír tervezési szakemberekkel és egyetemi oktatókkal/kutatókkal (Queen's University of Belfast és Ulster University) készített interjúk egészítették ki.)

6.1. A három pillér egyensúlytalansága – brit tapasztalatok

Európában Nagy-Britannia az egyik ország, ahol a környezeti vizsgálat a leghosszabb időre nyúlik vissza. Az Egyesült Királyság területi tervezési rendszere 1948 óta próbál egyensúlyt keresni a környezetvédelem és a gazdasági fejlesztés között. A környezetvédelem az 1990-es évektől kapott hangsúlyt a központi kormányzatban (WOOD, C.–JONES, C.E. 1997).

Az Egyesült Királyság egyike volt azon kilenc EU tagállamnak, amely határidőre ratifikálta a SKV direktívát. Sőt, a Királyság első, tervekre és programokra vonatkozó „környezeti hatásvizsgálati” szabályozása 1990-ben jelent meg, környezeti értékelés (Environmental Appraisal) megfogalmazással. A SKV-val kapcsolatos első útmutatót is ekkor publikálták (THERIVEL, R. 1998). A szabályozás elkülönülten valósult meg a négy közigazgatási egységben, Angliában, Walesben, Skóciában és Észak-Írországban. 2004 óta mindegyik szabályozás szorosan követi az EU direktívát, azonban mindegyik nevesíti a saját területén illetékes konzultatív környezeti hatóságot, amelynek a folyamatban részt kell vennie (THERIVEL, R.–WALSH, F. 2006). Angliában a SKV-t az 1990-es évek eleje óta használt fenntarthatósági értékelésbe (Sustainability Appraisal–SA) integrálták, amelynek elvégzése a helyi területfejlesztési tervek (land use plans) kivitelezésnél jogszabályi követelmény, és szélesebb az értékelési területe mint a SKV-nak, mivel tartalmazza a környezeti hatások mellett a társadalmi és gazdasági hatások számbavételét is. Regionális szinten kombinálták a két értékelést, és létrehozták az úgynevezett stratégiai fenntarthatósági értékelést

⁶⁵ www.planningni.gov.uk

(Strategic Sustainability Appraisal–SSA), így a regionális szintű tervezésnél lehetőség van a szélesebb körű értékelésre (DAVIS, K. 2008).

Az első tapasztalatok (az 1980-as évek végéről, az 1990-es évek elejéről, még a KHV-val kapcsolatban – azt mutatják, hogy (hasonlatosan más nemzetközi gyakorlat-hoz), a környezeti hatásvizsgálatok hatása elsősorban a várható környezeti hatások hangsúlyozásán volt, semmint hogy módosítani tudtak volna a terven az előrejelzett hatások következtében. De sok tervben még ezek az előnyök sem jelentek meg (WOOD, C.–JONES, C.E. 1997).

Az európai uniós direktíva (2001/42/EK) bevezetése után számtalan tervhez készült SKV az Egyesült Királyságban. THERIVEL, R. és WALSH, F. (2006) több szempontból szondázta meg a tervezésért felelős szervezeteket. Az empirikus kutatás eredményei azt mutatják, hogy a környezeti vizsgálatot végzők összetétele nagyon vegyes volt. Volt olyan, ahol az illetékes hatóság egy, vagy több embere végezte el az értékelést, volt ahol erre tanácsadó szervezetet kértek fel, akik vagy egyedül, vagy az illetékes hatóságokkal együtt készítették el az értékelést. A kérdőíves megkeresésben választ adók mindössze 5%-a jelezte azt, hogy az SKV „számos” vagy „fontos” változást gyakorolt a tervre, 32% válaszolta azt, hogy többféle változást, vagy relatíve nagyobb változást produkált az értékelés, míg 46%-uk jelezte, hogy minimális változás, vagy kiegészítés történt a környezeti vizsgálat hatására. Az esetek 18%-ban nem volt – vagy ezt nem jelezték a válaszadók – hatása a vizsgálatnak a tervre (THERIVEL, R.–WALSH, F. 2006).

A kutatás szerint a válaszadók $\frac{3}{4}$ -e úgy gondolja, hogy a SKV valóban hatással van a tervezők környezetvédelem iránti felelősségérzetére, ezt az irányultságukat javítja, és a válaszadók fele úgy látja, hogy az értékelés a transzparenciára is pozitív hatással van. A kutatók hasonló arányú válaszokat kaptak 2001-ben, az uniós SKV direktíva bevezetése előtt készült hasonló felmérésüknél. A 2005-ben készült felméréshez képest azonban romlott a válaszadók megítélése abban a tekintetben, hogy „a SKV hatékony volt az idő és forrás-felhasználásban”, vagyis a SKV megérte a pénzét. A válaszadók 47%-a értette egyet ezzel (a korábbi 60%-kal szemben) (THERIVEL, R.–WALSH, F. 2006).

THERIVEL, R. és szerzőtársai (2009)⁶⁶ tanulmányukban a 2005–2008-as időszakból 45 stratégiai terv stratégiai környezeti vizsgálatát elemezték, valamint interjúkat készítettek és kérdőíves lekérdezést végeztek a tervezőkkel, SKV készítőikkel és más érintettekkel az SKV értékelésről. A kutatás célja volt megvizsgálni azt, hogy a SKV hogyan segíti a kulcs-stratégia végrehajtásában az egyes környezeti célok elérését – mint például a levegő minőség javítását –, nem pedig az, hogy önmagában, *per se* fenntartható-e a terv.

A SKV riportokban 17 indikátort azonosítottak, amelyeket a fenntarthatóság három pillére (társadalmi, környezeti, gazdasági) mentén pontoztak, abban a tekintetben, hogy összességében mely tényező milyen mértékű pozitív vagy negatív hatásai jelennek meg a tervek megvalósítása során, mennyiben hatnak azok negatívan vagy pozitívan az egyes fenntarthatósági elemekre.

A riport mind a SKV-val, mind pedig a fejlesztési tervekkel kapcsolatban több következtetést is levont. Maguk az értékelések (SKV-k), és a SKV-k értékelése azt mutatja, hogy

⁶⁶ A cikket a könyv szerzője 2012-ben feldolgozta az NFÜ részére Területi kohéziós előtanulmány felhasználása céljából.

a SKV-k (szemben az Angliában régebb óta működő fenntarthatósági értékeléssel (Sustainable Appraisal) elsősorban a társadalmi és gazdasági elemek értékelésére helyezi a hangsúlyt. A másik oldalról maguk a tervek is e két dimenzióra fókuszálnak, és a környezeti szempontokat eleve kevésbé veszik figyelembe. Így összességében a SKV tulajdonképpen a társadalmi és a gazdasági pillért erősíti tovább.

A tanulmány a környezeti értékelés folyamatának vizsgálata során – az interjúkon és kérdőíveken keresztül – olyan pontokra világít rá, amely végeredményben az értékelés eredményeit befolyásolják. Tehát a folyamatot, a körülményeket, és a kvalitatív módszeren alapuló értékelést azért érdemes megismerni, mert a folyamat az értékelés végeredményének fenntartással való kezelését eredményezi. Az interjúk és kérdőívek alapján az valószínűsíthető, hogy a tervek, programok és kulcsstratégiák értékelése (amely a SKV riportokban megjelenik), a környezetre gyakorolt negatív hatásokat alulértékeli a gazdaságra, és másod sorban a társadalomra gyakorolt pozitív hatásokkal szemben (THÉRIVEL, R. ET AL. 2009).

A tanulmány és az értékelések felhívják arra is a figyelmet, hogy az értékelések elsősorban az inputokra fókuszálnak, nem pedig a kimeneti indikátorokra. Tehát pozitívan értékelik azt, ha új házak épülnek, hiszen ez hozzájárul a társadalmi pillér erősítéséhez, ugyanakkor azt nem vizsgálják, hogy a lakásépítések során az üzemeltetéskor milyen típusú energiahasználat lesz a lakásokban. Pedig ez az üvegházgázok kibocsátása szempontjából alapvető fontosságú. A környezeti vizsgálatok inkább a házépítésre koncentrálnak, nem pedig arra, hogy hogyan kellene megépíteni az adott lakásokat (pl. milyen anyagok használatával, milyen energiaellátással) (THÉRIVEL, R. ET AL. 2009).

Az angliai példákban a SKV-k értékelése azt mutatja, hogy a SKV-k nem elsősorban a környezetvédelem magas szintjét képviselik. Általában csak egyszerűbb javaslatok fogalmazódnak meg ezekben (THÉRIVEL, R. ET AL. 2009).

A fentebb tárgyalt esetekből véleményünk szerint az alábbi tanulságok vonhatóak le:

- A relatíve hosszú SKV, illetve környezetértékelési gyakorlat (amely az Egyesült Királyságban van) nem feltétlenül előny, mindig nagy odafigyelést igényel az SKV értékelő kiválasztása;
- Vannak olyan kormányzati hangsúlyok (ilyen a lakásépítés és a foglalkoztatási szint), amely gazdasági és társadalmi irányba tolják el a környezeti értékelés egyensúlyát, és itt a természeti környezet „érdekeinek figyelembe vétele” háttérbe szorul;
- A SKV készítését abba az irányba kell eltolni, hogy tartalmazzanak kvantitatív elemeket az elérendő ideális környezeti állapot tekintetében, így a kézzelfogható indikátor-rendszer plasztikusabb képet mutat, és könnyebben monitorozható;
- A SKV-knak módszertanilag nem elsősorban az input, hanem az eredményoldalra kell koncentrálnia.

6.2. Ellentmondásos folyamatok és intézményrendszer – Tanulságok az észak-ír gyakorlatból

Jelen fejezet egy többszörösen ellentmondásos példát mutat. Az Egyesült Királyság – ahogy az imén említésre került – az első államok között volt, ahol a környezeti vizsgálatok elindultak. Így volt ez a Királysághoz tartozó Észak-Írországra is. A környezeti politika ugyanakkor mindig csak második helyen szerepelhetett, hiszen a politikai/etnikai válság

rányomta bélyegét az országra. A fejezet nem csak a környezetpolitika helyét, szerepét, integráltságának fokát kívánja megmutatni, hanem rövid áttekintést ad arról, hogy milyen fejlesztési kényszerekbe, keretekbe illeszkedik ez.

Észak-Írországban 1998 a hatalommegosztás szempontjából kulcs év volt. A békefolyamat részeként ugyanis ismételten megtörtént az irányítás (ezzel együtt a fejlesztéspolitika) megosztása az Egyesült Királyságon belül, így a választásokat követően ismételten megkezdhette működését az észak-ír parlament, a Stormont.

A megosztott és átruházott hatalmi és irányítási struktúra nem új dolog az Egyesült Királyság és Észak-Írország kapcsolatában. 1921 és 1972 között ugyanis működött a Stormont és az észak-ír kormány. Stormontot az Ír-sziget kettéosztásával párhuzamosan 1920-ban állították fel. Az ír kormányzásra vonatkozó törvény (Government of Ireland Act, 1920) két parlamentet hozott létre. Egyet Dublinban, egyet pedig Belfastban. 1972-re a területi reformtörekvések, valamint a terrorizmus elburjánzása vezetett oda, hogy az 1970-es évektől az 1990-es évek végéig a Stormont működését felfüggesztették, és a régió a Westminster által hozott közvetlen irányítási szabályozás alá került (BERRY, J. ET AL. 2001).

6.2.1. Környezeti érdekek az Észak-ír területfejlesztésben

Az angol planning alapjai a 19. századra nyúlnak vissza, amikor a településhálózat két elemének – a rossz életkörülményekkel rendelkező és szennyezett ipari zónák, valamint a tiszta környezetű, azonban nehéz életkörülményeket biztosító rurális térségek településeinek – fejlesztési igénye megjelent. A brit tervezési-fejlesztési rendszer a vidéket preferálta oly módon, hogy a városok terjeszkedését próbálta szigorú keretek közé szorítani (lásd Matthew-terv alább) (KORPONAI É. ET AL. 1997).

A II. világháború utáni területfejlesztés célja elsősorban az volt, hogy csökkentse a fejletlen város és a fejletlen vidék közötti különbségeket. Az 1947-es Város-, és Vidékfejlesztési Törvény alapvetése, hogy olcsóbb és jobb élelemmel lássa el a lakosságot a vidék. Mára a törvény ezt a célt meghaladta, ugyanis nagyon sokan kiköltöztek vidékre, növelve annak környezeti terhelését, elsősorban a saját gépkocsi használat miatt. Az 1990-es években a vidékfejlesztés célja tehát megváltozott. Elsősorban megpróbált a helyi közösségeken alapuló fejlesztésre építeni, és négy fő célt tűzött ki maga elé. Ezek az „egyenlőség”, a „hatékony-ság”, a „környezet” és a „kultúra”. Ezek köré csoportosították a fejlesztési elképzeléseket (CURRY, N. 1993).

A vidéki Észak-Írország problematikájának megoldása az 1990-es években került ismételten előtérbe. Az 1991-ben létrehozott Vidéki Közösségi Hálózat (Rural Community Network) alapján szerveződő vidékfejlesztési törekvések a rurális terek felzárkóztatását, a szegénységi problémákat voltak hivatottak orvosolni (FITZDUFF, N. 2003). A fejlesztési célok elsősorban arra irányultak, hogy a struktúraváltás következtében háttérbe szoruló gazdasági tevékenységek (halászat, malomipar, textilipar) folyamánkénti foglalkoztatási ráta csökkenése ne járjon együtt a lakosok elköltözésével. Párhuzamos cél volt az is, hogy elkerüljék a városi területekről a vidéki térségekbe való kiköltözést, így az új házak építését szigorú szabályokhoz kötötték (GREER, J.–MURRAY, M. 1993).

Tény, hogy legnagyobb szerepe a mára kialakult intézményi berendezkedésben – különös tekintettel a tervezésre – a Tony Blair vezette kormánynak volt. Nem csak a decent-

ralizáció felvetésében, hanem törvénybe iktatásában is fontos szerepet játszott. Ennek eredménye, hogy ma már működik a Skót Parlament, a Walesi Nemzetgyűlés (National Assembly for Wales) és az észak-ír Stormont is. Leszámítva a fő irányvonalakat, mindegyik „nemzetnek” (ír, walesi, skót, angol) saját fejlesztési törvényei vannak. Ilyen irányvonal például az a kritérium – a lakóházépítések extrém megnövekedett igénye miatt –, hogy a fejlesztőknek törekedniük kell, hogy a barnamezős területek legalább 60%-a beépítésre kerüljön; egy másik ilyen előírás, ami megkerülhetetlen, az EU-s követelmények jogalkalmazása és törvénybe iktatása. Az erős EU-hatás a központi kormányzásra különös tekintettel a környezeti ügyek és a környezetvédelem terén jelenik meg.

2004-től újabb erőfeszítések történtek a regionális (észak-ír, skót, angol, walesi) területi stratégiák kialakításának érdekében (ez különösen annak fényében fontos, hogy amúgy sincs egységes fejlesztési terv (physical plan) az Egyesült Királyságra vonatkozóan (és külön Angliára sem). Kialakításra kerültek a regionális fejlesztési ügynökségek (ezt a szerepet Észak-Írországbán a Környezetvédelmi Minisztérium (Department of Environment) ottani szervezeti egysége látja el (Department of Environment in Northern Ireland–DoENI), amelyek már aktívan részt vállaltak a regionális gazdaságfejlesztési stratégiák kialakításában.

A DoENI, mint fejlesztési ügynökség központi szerepe az 1972-es kormányzati funkciók centralizálása óta megvan, azonban hangsúlyosabb szereplővé vált a tervezési szolgálat (Planning Service), valamint néhány (területfejlesztéshez kapcsolódó) funkció is elkerült a Környezetvédelmi Minisztériumtól a Regionális Fejlesztési (Regional Development Department) és Szociális Fejlesztési (Social Development Department) Minisztériumokhoz. Így az észak-ír fejlesztésben a regionális tervezéssel és a közlekedéssel kapcsolatos feladatok az előbbi minisztériumnál landoltak (noha a fő fejlesztésért felelős ügynökség továbbra is a Környezetvédelmi Minisztérium maradt). (Majd látni fogjuk, hogy éppen ez a fura helyzet okoz problémát, hiszen a fejlesztési és környezetvédelmi érdekek egy szervezeti egység alá vannak sorolva!)

A Blair-kormány hatására létrejöttek az egyes regionális tervezési rendszerek, ahol az egyes régiókban (nemzeteknél) a tervezési séma némiképpen eltér. A tervezés helyi szintjét vizsgálva megállapítható, hogy az észak-ír tervezési rendszerben a már jelzett módon a Környezetvédelmi Minisztériumban centralizálódott az összes felelősség. A területi és helyi tervek létrehozásában is ez az intézmény a felelős (6. táblázat).

6. táblázat

Az Egyesült Királyság tervezési politikájának kerete.

<i>Tervező ügynökség</i>	<i>Területi lefedettség</i>	
NEMZETI SZINT		
Központi Kormányzati Minisztérium	Parlamentáris jogszabályok, törvényi eszközök, bírói döntések, fehér könyvek, miniszteri rendeletek, körözlvények, Tervezés Politikai Megállapítások (PPS), bánya-tervezési útmutatások	Az egyes illetékességi területeken
REGIONÁLIS SZINT		
Regionális Fejlesztési Ügynökségek	Regionális Területi Stratégiák (Regional Spatial Strategies) (korábbi Regionális Tervezési Iránymutatások (RGP))	Angol régiók

<i>Tervező ügynökség</i>		<i>Területi lefedettség</i>
Skót Iroda	Nemzeti Tervezési Keret (National Planning Framework); Tervezési Tanácsok (Planning Advice Notes)	Skócia
Walesi Iroda	Walesi Területi Stratégia (Welsh Spatial Strategy); Technikai Tanácsok (Technical Advice Notes (TANs)	Wales
Környezeti Minisztérium – Észak-Írország (DOE NI)	Regionális Fejlesztési Stratégia (Regional Development Strategy); Tervezés Politikai Megállapítások (Planning Policy Statements (PPs)	Észak-Írország
HELYI SZINT		
Helyi tervezési hatóság	Helyi fejlesztési dokumentumok	Anglia
Helyi tervezési hatóság	Strukturális- és területi tervek	Skócia
Helyi tervezési hatóság	Helyi fejlesztési dokumentumok	Wales
Környezeti Minisztérium – Észak-Írország (DOE NI)	Területi- és helyi tervek	Észak-Írország

Forrás: Tewdwr–Jones (1996) alapján.

Az elmúlt 15 év békefolyamatai, a lakosságszám növekedésének múltbéli és várható trendje, a szolgáltató és építőipari szektor előretörése, a közlekedési szerkezet átalakításának kívánalma, az észak-ír régió Egyesült Királyságtól való lemaradási folyamatának megállítása, és a felzárkózás igénye, valamint a fentebb felsorolt sajátosságok mind olyan igényeket fogalmazznak meg, amelyekkel számolnia kell az észak-ír fejlesztési és környezetvédelmi szakembereknek.

Ahogy a brit politikusok és szakmabeliek aggodalmait figyeljük, megállapítható, hogy a legnagyobb kihívása a területfejlesztésnek jelenleg a brit népességnövekedés. Nagy-Britanniának ugyanis 2020-ra újabb 3 millió otthonra lesz szüksége⁶⁷. A fejlesztés Észak-Írországban 2015-re 160 ezer, 2025-re 250 ezer új háztartással számol.

A legfőbb probléma tehát éppen a fejlesztés mennyiségi volumenében lesz. A kereslet növekedése az amúgy is magas ingatlanárak további emelkedéséhez fog vezetni, amely további szociális problémákat generál majd. Ennek veszélyével a politikusok is már számolnak. John Prescott miniszterelnök-helyettes 2005-ben már felhívta arra a figyelmet, hogy „egy évtizeden belül túlságosan kevés otthon épülhet meg ahhoz, hogy a lakásépítési piac megakadályozná azt, hogy a szerény jövedelműek helyzete ne legyen rosszabb az otthonhoz jutás tekintetében.”⁶⁸ Így, vélhetőleg a károk valamelyest mérsékelhetőek lesznek, ha a politika valóban odafigyel erre a tényezőre, és a környezeti politika integráltságának gyakorlati megvalósulása ezt lehetővé teszi.

Az észak-ír vidék jelenlegi problematikája a már korábban említett vidékre költözésekben rejlik. A nagy kiterjedésű szuburbiák mellett a távolabbi vidéki területeken is előszeretettel vásárolnak lakásokat a városból kiköltözni vágyók. A nyaralók és második otthonok mellett – főként a Belfasttól délre eső part menti zónában –, egyre gyakrabban bukkannak fel a lakókocsitáborok, melyek olcsó rekreációs szálláshelyet biztosítanak a városi lakosoknak. Jelen tendenciát tovább erősíti az 1964-be létrehozott Matthew-terv,

⁶⁷ <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2007/dec/05/comment.politics>

⁶⁸ <http://www.guardian.co.uk/society/2005/jul/18/communities.politics>

majd azt az 1989-ben felváltó Zöld Övezet Politika (Green Belt Policy). A Matthew-terv lényege az volt, hogy létrehozott egy olyan vonalat (Matthew line), amely behatárolta Belfast terjeszkedését, megtiltotta a vonalon kívüli építkezést. Ahogy ezt a különböző politikai csatározások kezdték felülírni, valamint engedélyezték bizonyos övezetek részleges beépítését, úgy a Matthew-vonal kezdte elveszteni jelentőségét. Ezek az új építésű területek egyébiránt rendkívül népszerűek és biztonságosak voltak, mert a válság nem manifesztálódott ezeken a területeken. A Matthew-vonal felpuhulását a zöld övezeti politika létrehozása váltotta fel. Ez a városi területek körül nagy területű zöld övezeteket jelölt ki, ahol az építésre (és egyébiránt a meglévő épületek felújítására vonatkozó) szabályok rendkívül szigorúak (CULLINGWORTH, B.–NADIN, V. 2006).

A városi zöld övezeten túli vidék elfoglalása – a tájképvédelem mellett – egy másik fontos problémát is felvetett. Ez pedig a mind gyakoribbá váló új, önálló családi házak építésének megszaporodása. Ennek kiküszöbölésére született meg 2007-ben (és máig vita tárgya ennek alkalmazhatósága, és az alkalmazás mikéntje) a 14-es számú Tervezéspolitikai Megállapítás (PPS14) „Fenntartható fejlődés a vidéken címmel”, mely meglehetősen leszűkíti a vidékfejlesztés lakásépítési lehetőségeit. Egy 2008 áprilisában megjelent tanulmányban (ELLIS, G.–ROY, M. 2008) ezt a pozíciót erősíti két egyetemi oktató is, akik térinformatikai módszerrel bebizonyították, hogy jelen pillanatban nincs olyan kényszer, amely a vidék nagyarányú fejlesztését indokolná. Itt elsősorban az úgynevezett „nyitott vidékre” (településmorfológiailag a magyar terminológiában a tanya jellegű településtípusnak feleltethető meg) kell gondolni, ahol a fent említett problémák felmerülnek. Ezek azok a területek, ahol lakóházak nem képeznek települési jelleget, azok különállóan, gyakran mérföldekre vannak a falvaktól, vagy kisvárosoktól. A PPS14 elsősorban ezeken a területeken nem engedi a fejlesztést, az építkezést. A kutatás ott támasztja alá, és megy ellene a politikai és gazdasági érdekeknek, amikor azt bizonyítja, hogy a vidéki lakosok 87%-a 3 mérföldön belül, 98%-a (a fejlett, elsősorban autóra épülő közlekedés miatt⁶⁹) 10 percen belül el tudja valamilyen közlekedési eszközzel érni a települések azon részét, ahol új lakóházépítésre lehetőség van (ELLIS, G.–ROY, M. 2008).

Az, hogy Észak-Írországbán – a túlbujánzott autóhasználat mellett – a közlekedés mennyire nem fenntartható hosszú távon, arra a vasút visszafejlődése mutathat példát. Az észak-ír vasúti közlekedés gyakorlatilag csak személyszállításra korlátozódik. 2004-ben az utolsó vasúton szállító cég (a Guinness sörgyár, amely napi rendszerességgel szállította sörshordóit Dublinból Belfastba) is teljes egészében áterrelte forgalmát közútra költségeinek csökkentése érdekében⁷⁰.

A fent bemutatott észak-ír fejlesztési keretek környezetpolitikai szempontból több dolog miatt kívánkoztak ide. Ahogy látható volt, a **biztonságra való törekvés**, a Maslow piramis második szintjének (MASLOW, A.H. 1943) elérése iránti igény **felülírta** az elmúlt évtizedek észak-ír **környezeti politikáját**. A beépítési határok kitolásának, illetve a zöld övezetek beépítésének egyértelmű oka volt a politikai/etnikai konfliktus.

⁶⁹ Az autóbirtoklás 1960 és 2000 között 400%-kal nőtt, 1990 és 2000 között átlagosan 10%-kal nagyobb mértékben, mint az Egyesült Királyság átlaga (RDS2025, 2001).

⁷⁰ http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-303160/The-only-surviving-railfreight-service.html

A környezeti szempontok az észak-ír fejlesztéspolitikában – bár vannak pozitív példák, de – relatíve mindig is háttérbe szorultak, a **gazdasági fejlődés** (az etnikai válságot figyelembe véve) mindig is **prioritást** élvezett **a környezeti érdekekkel szemben**. Erre jó példa, hogy Észak-Írországnak mind a mai napig nincs nemzeti parkja, csak úgynevezett Kiemelkedő Természeti Szépségű Területek (Areas of Outstanding Natural Beauties – AONBs), amelyek a védettségi kategóriában „gyengébb” helyet foglalnak el. Bár 2004 óta létezik egy Mournes Nemzeti Park akciócsoport, amely megpróbálja előkészíteni a Mournes hegység nemzeti parki létet (költségvetési forrásokért lobbizni például a természetvédelmi őrszolgálat, vagy az irányítóhatóság finanszírozásához), azonban a legnagyobb probléma a kisajátításokkal van, illetve azzal, hogy az érintett területeken lévő tulajdonosok építési-fejlesztési lehetőségeit meglehetősen nehéz korlátozni (mivel például kívül esnek a szigorúbban védett városi zöld-övezeti zónákon). Így, amíg a nemzeti parki lobbis el nem éri a megfelelő jogszabályi módosításokat, valamint nem tud kiegyezni a helyi fejlesztések korlátozásával kapcsolatban, és nem tudja meggyőzni a helyi telektulajdonosokat, addig továbbra is kérdéses, hogy hol, és mikor avathatják Észak-Írország első nemzeti parkját.

6.2.2. A SKV Észak-írországban

Észak-Írországban az EU direktíva ratifikálását követő kezdeti időszakban (szemben Angliával) alig néhány környezeti vizsgálat készült. Ezek települések, illetve településrészek fejlesztési, valamint a nagyobb léptékű stratégiai tervekhez és policy dokumentumokhoz (pl. planning policy statement (PPS) készült anyagok.

A kutatás, illetve a szakértőkkel készített interjúk⁷¹ tapasztalata egy másik (a mennyiségi szemponton túlmutató) kardinális tényezőre hívta fel a figyelmet, amely alapvetően befolyásolja a hatékony környezeti politika integrációját Észak-Írországban: a **tervezési irányítás túlzottan** (a Környezetvédelmi Minisztériumba) **központosított**. Ez nem csak a tervezésre vonatkozik, hanem a SKV készítésére is. Vagyis a SKV-t Észak-Írországban ugyanazok (Környezetvédelmi Minisztérium (DOE NI) készítik, akik a terveket. Ez pedig egyértelműen megkérdőjelezi a környezeti szempontok érvényesülését, konfrontálódását a gazdasági érdekekkel szemben, és a környezetpolitika valódi, független voltát. Jelen esetben a környezeti vizsgálat integrációja a döntéshozásba meglehetősen erőteljesnek tűnik. Az etalon, amely alapján a fenntarthatósági keretrendszer, és az értékelés történik, szintén nem objektív.

Éppen a fenti problematikus intézményi rendszer miatt 2007 végén több fejlesztési tervre⁷² vonatkozóan is ügyészségi felülvizsgálatot kezdeményeztek a SKV jogszabály megszegése miatt. Az egyik probléma (többek között a társadalmasításhoz biztosított nem megfelelő időkeret mellett) az volt, hogy a SKV és a fejlesztési terv készítésénél is a felelős döntéshozó a Környezetvédelmi Minisztérium. A probléma további részeit az adta, hogy a stratégia nagy része már elkészült, a kötelező társadalmasítások is megtörténtek mire

⁷¹ Az interjúkat a szerző készített 2008-as tanulmányútja során.

⁷² Northern Area Plan 2016, Magheraflet Area Plan 2015, Banbridge, Newry and Mourne Area Plan 2015.

a SKV szabályozás ratifikálva lett. Így a fejlesztési tervhez retrospektív módon készültek el a környezeti jelentések.

A hatékony SKV folyamat kialakulása gyakorlatilag megtorpant Észak-Írországban⁷³, hiszen 2008 nyarán bírósági meghallgatások után a legfelsőbb bíróság (High Court) ugyan visszavonta az említett tervek SKV-ra vonatkozó felülvizsgálatait, új SKV készíttetésére a Minisztériumot egyelőre nem kötelezte, azonban az észak-ír Tervezési Fellebbviteli Bizottság (Planning Appeals Commission) egyetértésével 2009 évben független bizottság felállítását kezdeményezte. Az ügy végül az európai bíróságot is megjárta míg végül rendeződött, és mégis, megismételt eljárásban le kellett folytatni a környezeti vizsgálatot.

Látható tehát, hogy a tervezési és környezeti vizsgálati kompetencia egy helyre való összpontosítása, központosítása a valódi környezeti integráció ellen hat. Megjegyzendő azonban, hogy a tradicionálisan jogkövető angolszász kultúra hamar a felszínre hozta az ambivalens gyakorlatot.

6.3. Hollandia – széles körű társadalmi részvétel és központi független szakértői testület

A holland társadalom tipikusan poszt-materialista társadalom, ahol a különböző érdekcsoportok jól szervezettek és számos érintett próbál hatással lenni a területi tervezés folyamatára. Amellett, hogy a holland tervezés erősen konszenzus orientált, időnként az érintettek, ha sértve érzik érdekeiket, akár közvetlenül a döntést megelőzően bírósághoz fordulhatnak. Egy ilyen társadalomban a tervezés időigényes és sok ellentmondást is tartalmaz (INGLEHART, R. 1990, VAN BUUREN, A.–NOOTEBOOM, S. 2009). Mindemelllett ez a széles, sok lehetőséget biztosító társadalmi részvétel az időigényesség ellenére biztosítja a hatékony érdekérvényesítést, beleértve a helyi környezetpolitikai szempontok figyelembe vételét. Mivel a társadalmi részvétel a rendszerváltozást követően széleskörűvé vált, de még ma is sok kívánni valót hagy maga után, ezért a holland példa pozitív tanulságokkal szolgálhat számunkra.

A VAN BUUREN, A. és NOOTEBOOM, S. (2009) folyamatoldalról vizsgálja a SKV hollandiai megvalósítását és hatékonyságát két esettanulmányon keresztül⁷⁴. A szerzők elemzik az alapvető politikai választások minőségét, a tervezési folyamat ügyrendjének minőségét (transzparencia, időhatékonyság), és az érintettek részvételének minőségét (nyitottság, kiengesúlyozottság, dialógus) is.

Hollandiában a környezeti értékeléseknek az 1970-es évekig visszanyúló történetük van. Környezeti hatásvizsgálatot azóta készítenek, így az ott felhalmozott tapasztalatot a SKV készítésben is kamatoztatni tudják.

⁷³ Itt jegyzendő meg, hogy Belfast beépítési tervéhez (Houses in Multiple Occupation – Subject Plan for Belfast City Council Area 2015) kapcsolódó, 2008 decemberében elkészült SKV felelős hatósága továbbra is a Környezeti Minisztérium alá tartozó Tervezési Szolgálat (The Planning Service). Vagyis a tervező és az SKV-t végző személye továbbra sem válik el.

⁷⁴ A cikk egyes részeit a könyv szerzője 2012-ben feldolgozta az NFÜ részére Területi kohéziós előtanulmány felhasználása céljából.

A terminológia esetlegesen megtévesztő lehet, hiszen a stratégiai szintű és terv szintű környezeti értékelésekre is a környezeti hatásvizsgálatot használja a holland szakirodalom, ám ez megfelel az Európai Közösség 2001/42/EK irányelve szerinti SKV-nak. A holland környezeti értékelés másik eszköze az úgynevezett környezeti tesz (E-Test; Environmental Test), amely a kisebb projektek környezeti értékelésére szolgál hatásvizsgálati jelleggel (COENEN F. et al. 2008).

A tervezési folyamat minőségéhez alapvetően hozzájárul a SKV folyamatnak a döntéshozási folyamatba történő megfelelő beágyazottsága. A transzparencia és az egyértelmű ügyrend, amely strukturálja a döntéshozás folyamatát, hozzájárul a tervezés általános minőségéhez. A jól működő holland SKV az alábbi menetet követi:

1. Széleskörű, közösségi felhívás a folyamat elkezdéséről;
2. Konzultáció az adminisztratív testületekkel, amelyek vélhetőleg a terv végrehajtásában részt fognak venni, valamint a környezeti állapot részleteinek felvázolása;
3. Környezeti megállapítások megírása („terv-környezeti hatásvizsgálat”);
4. A környezeti megállapítások nyilvános prezentálása, olyan tervváltozat nyilvánosságra hozása, amely visszacsatolásokat generál a közvéleményből. Néhány esetben további konzultáció történik a Holland Környezetértékelési Bizottsággal (HKB);
5. A végső terv elkészítése a feltételezett környezeti hatások és a konzultációs folyamat figyelembe vételével;
6. A végső terv bemutatása;
7. A projekt végrehajtását követően a valódi hatások értékelése.

VAN BUUREN, A. és NOOTEBOOM, S. (2009) két SKV készítésen keresztül mutatja be a holland modell működését. A két eset sok tekintetben hasonló, azonban a különbségek jól rávilágítanak arra, hogy folyamatoldalról mitől lesz hatékony a SKV, mint értékelés. Az egyik eset egy két (eltérő fejlettségű) országrészt összekötő vasút létrehozásáról, míg a másik egy komplex, több folyót érintő folyószabályozásról szól. A komplex vasúti tervezés egy, a SKV mellett megjelenő társadalmi költség-haszon elemzést (CBA) is tartalmazott. (Megjegyzendő, hogy ma már a Kohéziós Alapokhoz kapcsolódó tervezésnél is kötelező elkészíteni a környezeti hatásvizsgálat mellett CBA-t is.)

A vasúti projekt esetében a tervezés hosszadalmas, de nagy nyilvánosságot kapott, széles érintetti kört bevonó alapos folyamat volt. A tervezés során a költség-haszon elemzés és a SKV bebizonyította azt, hogy a vasúti projekt alapján kevéssé hat az elmaradottabb régió felzárkózására, ugyanis az nem attól fejlődik, hogy új, nagy-sebességű vasúti kapcsolata lesz a fejlett régióval. Maga a beruházás nem volt gazdaságos. Az előkészítésre, az értékelésekre azonban nagyon sok pénz ment el, az érintetteket többször is bevonták a folyamatba. A konzultáció olyannyira nyitott volt, hogy teljesen új koncepció megfogalmazására is lehetőség volt.

A másik esetben a folyamat zárt volt, az érintetteknek minimális beleszólása volt két kidolgozott verzióhoz, azt érdemben nem befolyásolhatták.

A tanulmány tanulsága alapvetően nem az, hogy a SKV hogyan hatott egy projekt létrejöttére, módosítására, hanem inkább az, hogy maga a SKV folyamat hogyan zajlott. Egyértelmű, hogy a „folyószabályozásos esetben” a minimális transzparencia, az érdekelték szűk körű bevonása, a tervezés rugalmatlansága, a tervezési folyamatba történő késői bevonás nem eredményezett megfelelő minőségű értékelési folyamatot. A gyorsvasúti projekt

esetében egy hosszú előkészítési folyamattal, több körös érintetti részvétellel, több szakmai szervezet bevonásával, nagy idővesztéssel és nagyarányú egyeztetési/előkészítési költséggel találkozunk. Ebben az esetben azonban egyértelmű vélemény az, hogy a több millió elköltött euró hatékonyan került felhasználásra, egy még több problémát okozó kimenetet előzött meg, és a SKV lényegesen hozzájárult a tervezési, tanulási folyamathoz azzal, hogy társadalmi CBA-t tartalmazott. Feltárta, hogy az eredeti problémafelvetés nem volt adekvát, nevezetesen, hogy nem a két régió közötti távolság okozta az egyik régió lemaradását, így a távolság áthidalása sem okozza a régió felemelkedését. A SKV-nak ott volt minőségi hozzáadott értéke a folyamathoz, és fogadtatta el a döntést az ott lakókkal, hogy azok a SKV társadalmazásában aktívan bevonásra kerültek, mielőtt a hatóságok meghozták volna a döntést. Vagyis megvalósult a valódi iterativitás, ezáltal a SKV is nagyobb mértékű társadalmi elfogadással bír.

Az egész részvételi és egyeztetési folyamatban – az érintettekkel együtt – mind a tervezői csoport, mind pedig a SKV-t végző kutatóintézet folyamatosan és aktívan részt vett. Ezzel szemben a másik esetben eleve a SKV-t készítők és a tervezők között nem volt ilyen szoros a kapcsolat. Ott csak a tervezők vezetője és a SKV készítők vezetője tartotta a kapcsolatot egymással. Az érintettekkel való kapcsolattartás sem volt megfelelő a vezetők részéről.

VAN BUUREN, A. és NOOTEBOOM, S. (2009) három fő elemében határozza meg a SKV értékelés minőségét, hatékonyságát:

- 1. Szükség van a nagymérvű, komoly vitára az egész projektről, szemben azokkal az álláspontokkal, hogy a projektnek csak finomhangolását engedélyezi az egyeztetési folyamat;*
- 2. Nagyberuházások tervezésekor célszerű kombinálni a kutatási folyamatot (SKV-zás, CBA készítés, tervezést megalapozó kutatások) és az érintettek bevonását;*
- 3. A tervezési folyamat időskáláján minél előbb kerül alkalmazásra a SKV folyamata, annál nagyobb mértékben hat a tervre, minél később, annál kevésbé tud életképes alternatívákat generálni egy esetlegesen fenntarthatósági szempontból nem megfelelő tervhez.*

A Holland Környezetértékelési Bizottság egy, a törvény erejénél fogva megkerülhetetlen, de független környezetügyekért felelős szakértői szervezet, amely minden SKV folyamatban tanácsadói szerepet tölt be. Szakértői a környezetvédelem minden területét lefedik. A folyamatban alapvetően két helyen kapcsolódik be a bizottság, és ad tanácsot. Először a SKV folyamat kialakításánál, a folyamat megformálásánál és a szereplők kiválasztásánál, majd az ellenőrzés/visszacsatolás szakaszában, amikor az elkészült környezeti (SKV) riport minőségét, adekvátságát vizsgálja. (A HKB tehát a MATTHIESEN (2005) által tárgyalt reflektív tudás legfőbb hordozója a folyamatban.)

A jogszabályi kötelezettségeken túllépve a holland gyakorlat azt mutatja, hogy az „egyéb” környezeti vizsgálatok is önkéntes alapon a bizottság elé kerülnek, biztosítva így a szakmai felügyeletet és a környezeti politika integráltságát (COENEN, F. ET AL. 2008).

Tanulságok a holland tervezésből és környezetpolitikai integrációból:

- A társadalmi érdekekkel kiegészített CBA és a SKV együttes alkalmazása hatékonyság növelő lehet az értékelésben, előtérbe helyezve az iterativitást, amely sokkal

több és elfogadhatóbb „co-created” alternatív megoldási lehetőségek létrehozásához vezet;

- A holland SKV értékelésben alapvető szakmai és felügyeleti szerepe van a HKB-nak. Ilyen szerepet és jogosítványokat ölthetne magára Magyarországon az Országos Környezetvédelmi Tanács;
- Az érintettekén kívül a tervezési régióban lakók aktív bevonása sokkal elfogadottabbá tesz bármilyen döntést, hiszen a döntési folyamatba ők is bevonásra kerültek, még a döntéshozás előtt;
- A SKV minél előbb kerül alkalmazásra a tervezési folyamatban, annál inkább hozzájárulhat a tervezési folyamatban fenntarthatóbb alternatívák kidolgozásához.

6.4. Közösségi részvételen alapú környezeti értékelés

A társadalmi nyilvánosság intenzitásának változása párhuzamba állítható a nyilvánosság infrastruktúrájának kibővülésével, professzionalizálódásával és szerkezetváltozásával. Mindez még jobban felfokozódott az elektronikus tömegkommunikációs eszközök elterjedésével (HABERMAS, J. [1990]1999).

Kétségtelen, hogy társadalmi részvételnek, a közösségi alapra építkező tervezésnek, értékelésnek meg van az előnye. Ez leginkább a közösségben meglévő szakértői tudás és helyi tudás becsatornázására ad lehetőséget alapvetően kis költségek mellett. Tehát ha okosan használják a tervezők, értékelők, és a döntés-hozás, kevés pénzért nagy mennyiségű tudás mozdítható meg. Erre építenek a nyílt forráskóddal operáló szoftverkészítők és más közösségi fejlesztésen, a közösségi tudáson alapuló kezdeményezések (amelyek közül a legismertebb talán a Wikipedia).

A közösségi részvételnek, a társadalmi bevonásnak több eszköze is van: a nyilvános meghallgatásoktól az írásos/internetes véleménynyilvánításon keresztül a workshopok rendezéséig. Mindegyiknek megvan a maga előnye és hátránya. A nyilvános meghallgatások, tájékoztatók viszonylag kevés embert érnek el, és az ilyen rendezvényeken az amúgy is domináns szószólók jutnak szóhoz, a diskurzus sokszor érzelmi alapon, minimális szakértői kritikával alátámasztott. Az internetes/írásbeli bevonás sokkal több embert ér el, a véleményezésre tágabb az időkeret, a visszacsatolások megoldottak, a szakértői tudás is becsatornázódik, azonban a nagy mennyiségű beérkező vélemények feldolgozása problémát okozhat, és sok a részben, vagy teljességében átfedő vélemény. Az ilyen típusú társadalmi hátránya még a személyes kontaktus hiánya, amely végső soron a reflektív tudás megjelenésének is akadály, hiszen hiányzik a visszacsatolás, amely újabb nézőpontokat fedhet fel. A workshop a nyilvános meghallgatásoknak egyfajta szervezettebb verziója, amely lehetőséget biztosít minden résztvevő véleménynyilvánítására, a szervezethez köthetően a face-to-face szituációk és a reflektivitás sokkal jobban kihozható, amely végső soron a helyi és szakértői tudás kinyerésére alkalmas.

SZÁNTÓ R. (2012) több mint harminc esettanulmány elemzésével próbálja meg feltárni a részvételi döntések tipikus összefüggéseit, és arra keresi a választ, hogy külföldi fenntarthatósági értékelésekben a több szempontú részvételi döntési eljárások közül melyeknek vannak pozitívan értékelhető eredményei. A legelterjedtebb részvételi eljárások mellett vizsgálja az érintettek körének azonosítási sajátosságait is (SZÁNTÓ R. 2012).

Az érintettek körébe sok mindenki beletartozhat, egyének csoportjai (bizonyos tematikák, érdekvédelem szerveződése mentén), intézmények, központi döntéshozók, passzív szereplők, árnyék szereplők, formális és informális nyomásgyakorló csoportok. Ahogy SZÁNTÓ R. (2012) fogalmaz, „...a kutató vagy a döntéshozatali folyamat más lebonyolítójának döntése lesz, hogy kiket minősít releváns érintetteknek” (SZÁNTÓ R. 2012, 1338. o.). És ez rendkívül nagy felelősség. Bár számos kutatás azt mutatja, hogy a nyilvánosságot is bevonó folyamatoknak, például a SKV-nak nagy az erőforrás igénye, hosszú a folyamata (40–60 de akár 80 embernapot is igénybe vehet (THERIVEL, R.–WALSH, F. 2006), a minél szélesebb körű bevonással azonban számos későbbi erőforrásrabló konfliktus kerülhető el.

Amellett, hogy a közösségi részvétel általában sokkal demokratikusabb, nyitottabb, transzparensőbb döntéshozatali folyamatot eredményez, lehetséges konfliktusok is azonosíthatóak, amelyekre megoldási lehetőségek is kereshetőek. Ezek az előnyök jól láthatóak a környezeti értékelésekben, azonban a SKV-kba eddig nehezen csatornázódtak át. Ennek okát abban látják, hogy a SKV-ben megjelenő közösségi részvétel teoretikus és gyakorlati aspektusai még vizsgálati szakaszban vannak, és számtalan kihívást tartogatnak, különös tekintettel a közösségi részvétel kiterjedtségére, valamint időigényességére (BROWN, L.A.–THERIVEL, R. 2000; CHAKER A. ET AL. 2006; GAUTHIER, M. ET AL. 2011; LEE, N. 2006; SADLER, B. 1996). Mindazonáltal, a SKV sikeréhez gyakorlati tapasztalatok alapján két fontos tényező járulhat hozzá: (1) a SKV felxibilitása, amely illeszkedik a döntéshozási struktúrához; és (2) az érintettek részvétele (RUNHAAR, H.–DRIESSEN, P.J. 2007).

A fenti kihívások ellenére találhatunk pozitív gyakorlati példákat. A SKV társadalmisítása már bevett gyakorlat, ahogyan a tervek és programok társadalmisítása is az. Ezek általában a tervezés végén valósulnak meg, ahogyan a környezeti hatásvizsgálat is a projekttervezés végén (KHV). Ezek így a tervezés végén csak korlátozott lehetőséget biztosítanak a terv formálására. Magának a SKV-nek közösségi részvételre alapuló kivitelezése viszont kellő bátorságot és bizalmat igényel. A következőkben ilyenre találunk példát egy *costa ricai esettanulmányban*, ahol workshopokon keresztül történt meg egy vízrendezési terv stratégiai környezeti vizsgálata.

Ahhoz, hogy a környezeti értékeléssel kapcsolatos workshopon a szakértők a lehető legtöbb információt kinyerjék, három alapvető kvalitatív módszert alkalmaztak. A négy egymást követő workshopon szakértők résztvevő megfigyelőként rögzítették a program által érintett területen élők/gazdálkodók interakciókat, hangfelvételt rögzítettek magáról a workshopról, valamint egyéni félig-strukturált interjúkat készítettek a résztvevőkkel. Az úgynevezett közösség alapú SKV (community-based strategic environmental assessment–CBSEA) – amelyet a costa ricai esetben kiviteleztek, – négy különböző tematikájú, egyenként félnapos workshopra osztottak. Ezek témái:

- A célok meghatározása és a (fejlesztési) program, valamint a CBSEA ismertetése, (ahol kérdéseket tehetek fel a környezeti értékeléssel kapcsolatban is);
- A program értékelése, és alternatívák azonosítása (ahol a résztvevők kisebb, majd nagyobb csoportokban vitathatták meg a programot);
- A program komponensek valós és potenciális (társadalmi, gazdasági, környezeti) hatásainak azonosítása, beleértve az alternatív megoldásokat is
- A CBSEA eredményeinek megosztása a támogatókkal (mint pl. környezetvédelmi minisztérium, oktatási hivatal), akik a bemutatott eredményekre reflektáltak, majd dialógus keretében átbeszéltek a kérdéses dolgokat (Sinclair, J.A. 2009).

A szakértők kifejezetten pozitívnak ítélték meg az eszközt egy olyan területen, ahol nem feltétlenül bevált eszköz az ilyen típusú értékelés. A kulcsa, hogy a tulajdonképpeni SKV szervezett és strukturált volt. A résztvevők kifejezetten proaktívak, érdeklődők voltak, és valóban érdekelt félként jelentek meg hangsúlyt helyezve a szakmai részekre. Teljességgel tisztában voltak azzal, hogy mi is a célja ennek a stratégiai környezeti vizsgálatnak. (Ezt a kutatók követő interjúi is megerősítették.) A CBSEA olyan tervet eredményezett, amely a helyben élők fenntarthatósági érdekeit is figyelembe vette, és maga a program is sokkal elfogadottabbá vált általa, hogy az érintetteknek valódi, kézzelfogható beleszólásuk volt. Egy additív kimenete volt a folyamatnak, hogy a résztvevő szakintézmények szakértői is tanultak a folyamatból.

SZÁNTÓ R. (2012) már korábban hivatkozott tanulmánya több szempontú döntéshozatali módszereket hasonlít össze. Bár legjobb eljárást nem lehet megfogalmazni, néhány tanulásra felhívja a figyelmet. Az egyik legfontosabb kérdés, hogy a döntéshozónak (vagy a döntéshozatali eljárást lefolytatónak) még a döntés előtt mérlegelni kell, hogy milyen mértékben kívánja figyelembe venni a fenntarthatósági szempontokat, ugyanis több módszer a gyenge fenntarthatóság követelményeinek felel csak meg, ugyanakkor kevés számú olyan módszer, amely képes a kritériumok és az alternatívák hierarchiáját kezelni, avagy képes különböző forgatókönyvek párhuzamos vizsgálatára. A legcélravezetőbb a különböző módszerek kombinációja, amelyre a szerző a fenntarthatósági vizsgálatoknál konkrét ajánlást is ad (SZÁNTÓ R. 2012). A tanulmányban vizsgált módszerek részletes bemutatására e helyütt most nincs lehetőség, a cél a tanulmányra és az abban hivatkozott esettanulmányokra való figyelemfelhívás.

6.5. Mérés és monitoring – avagy indikátor választás, de hogyan?

Az EU SKV irányelve (2001/42/EK) javasolja a meghatározott környezeti hatások monitorozását a tervek és programok végrehajtása során. A környezeti indikátorok kialakítása ehhez egy hasznos lépés lehet (DONNELLY, A. ET AL. 2007).

Az indikátorok meghatározásánál az egyik kulcskérdés, hogy azok mennyisége és komplexitása ne legyen túl bonyolult a döntéshozónak. Akkor, amikor például a levegő vagy a víz minőségét meghatározó indikátorokat definiálják a szakértők, hiába operálnak fontos mérőszámokkal (pl. különböző mikron nagyságú szálló por, vagy a víz kémiai és biológiai összetevői), a szakértőknek a döntéshozók számára azt kell megmutatniuk, hogy a levegő vagy víz minősége befolyásolja-e az emberi egészséget (DONNELLY, A. et al. 2007). Ugyanakkor az indikátorrendszer kialakításánál ezeket a részletes elemzési egységeket sem lehet figyelmen kívül hagyni, hiszen minél célzottabb, minél nagyobb egy monitoring adatbázis, annál pontosabb képet/előrejelzést lehet adni az egyes környezeti elemekre, valamint a tervezési döntés következményeire vonatkozóan. Egyszerre szükséges tehát a kétféle szempontot figyelembe venni.

Ma már számos indikátorrendszer, indikátor gyűjtemény létezik, amelyet a különböző környezeti területek számára fejlesztettek ki. Ilyen például az OECD környezeti indikátor rendszere (OECD, 2004), amely reflektál a fő környezeti témákra az OECD országaiban. Továbbá van egy OECD szűkített lista is, amely a kulcs környezeti indikátorokat tartal-

mazza, amelyet a szélesebb közönség, valamint a politikusok irányába kommunikálnak (DONNELLY, A. et al. 2007).

Hasonlóan az OECD-hez, az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (European Environment Agency–EEA) is kialakított egy 37 indikátorból álló listát, amely az EU strukturális indikátorait tartalmazza (EEA, 2005). Így ezek az indikátorok a SKV folyamataiban is akár használhatóak (DONNELLY, A. et al. 2007).

Azonban – ahogy DONNELLY, A. et al. (2007) – ezen indikátorok átvétele nem mindig kielégítő. Empirikus vizsgálataik azt mutatják, hogy a már meglévő indikátorok használata nem mindig fedi le a tervek által érintett összes ágazatot, így a SKV-ban használt ilyen átvett indikátorok és maga a SKV sem éri el teljesen a célját (DONNELLY, ET AL. 2006, 2007). Nem csak az egyes ágazatokhoz kapcsolódó környezeti indikátorok összeválogatásának van jelentősége, hanem annak is, hogy a választott indikátorok rendelkezésre állnak-e arra a tervezési területre/téregységre/régióra/településre, amelyet fejleszteni, vizsgálni szeretnénk. A megfelelő szakértői tudás mellett tehát „helyi tudásra” is szükség van a megfelelő környezeti indikátorok kiválasztásához. Felmerül tehát a kérdés, hogy ha a SKV-t olyan szakértők végzik, akiknek szakmai tudása megfelelő, de helyismerettel nem rendelkeznek, hogyan alakítsák ki az indikátorrendszert? Egyértelmű tehát, hogy a SKV-hez kötődő indikátorlista kialakítása esszenciális, ugyanakkor a lista nem uniformizálható. A kérdés tehát, ki és hogyan válogassa az indikátorokat?

Ahogy az előző fejezetben látható volt, a közösségi részvételen alapuló stratégiai környezeti vizsgálat készítése és annak kutatása, optimális módszereinek megtalálása még gyerekcipőben jár (SADLER, B. 1996; LEE, N. 2006). A közösségi részvételt azonban nem csak magának a környezeti értékelésnek a kivitelezésében lehet alkalmazni, hanem a környezeti indikátorok kialakításánál is. Itt is érvényesül a tudások összeadódásának és a reflektivitás létrejöttének pozitív hatása.

Magyarországon a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) ad ki két évente Magyarországra vonatkozóan fenntarthatósági mutatókról statisztikai kiadványt. Az itt összegyűjtött indikátorok számbavételét egy a KSH által kezdeményezett széles szakmai egyeztetés előzte meg, amelyben szakértők segítségét kérték az lista összeállításában.

DONNELLY és szerzőtársai (2006, 2007) pozitív tapasztalataik alapján egy workshop alapú módszert javasolnak a fenti célra. A (a kétnapos) workshopra négy fő területről hívtak szakértőket: biodiverzitás, vízügy, levegő és klíma. A megbeszéléseken szakértők mellett a SKV készítők, más SKV szakértők, tervezők, tudósok, a helyi hatóságok képviselői és különböző környezetüggyel foglalkozó ügynökségek és környezeti ügyekkel foglalkozó konzultánsok vettek részt. A multidiszciplináris megközelítésre alapozó tapasztalatok azt mutatták, hogy minél több tématerületről minél több szakértőt és adatgazdát hívtak, annál sikeresebb volt a megbeszélés. A workshop résztvevői a négy tématerületnek megfelelően négy csoportban dolgoztak, de a szakértői tudás csoportbéli reprezentálása nem volt kizárólagos az egyes témákat tekintve. Az indikátor lista kialakításánál kilenc szempontot kellett figyelembe venniük. Az indikátor:

1. *Legyen releváns az érintett szakpolitikában;*
2. *Fedjen le megfelelő mennyiségű környezeti receptort (széleskörűen alkalmazható legyen);*
3. *Legyen releváns a terv által felvetett kérdések tekintetében;*
4. *Mutasson trendeket;*

5. *Legyen könnyen érthető a döntéshozók és a nagyközönség számára;*
6. *Legyen tudományosan és technikailag jól megalapozott;*
7. *Kulcs témákat prioritáljon és tegye lehetővé a korai előrejelzést;*
8. *Legyen adaptálható;*
9. *Azonosítsa a konfliktust a terv és a SKV céljai között.*

A csoportoknak az alábbi kérdésekre kellett válaszolniuk a csoportmunka során:

- Milyen fontos az adott (általuk javasolt) indikátor a környezet szempontjából?
- Az indikátor mennyire releváns a probléma szempontjából és mennyire jól írja le évről évre a trendeket?
- Mennyi munka- és pénzügyi ráfordítás az adatok beszerzése?
- Mekkora a bizonytalansága az indikátor számításának?
- Mennyire jó az adott indikátor arra, hogy alapszolgáltatást szolgáltasson a terv számára?
- Mennyire alkalmas az indikátor arra, hogy lehetőséget teremtsen mind időbeni mind térbeli összehasonlításokra? (Donnelly, A. et al. 2007)

A workshop egyik (talán értelemszerű, de az észak-ír eset miatt is figyelemfelhívásra mindenképpen okot adó) tanulsága volt, hogy másként gondolkodnak a tervezők, és másként a környezetvédelemmel hivatásként foglalkozók. Míg a tervezők elsődleges prioritása a fejlesztés volt, addig a környezetvédelemmel foglalkozóké a természeti, táji környezet védelme. Értelemszerűen a workshop utolsó fázisára addig nem mentek tovább, amíg konszenzus nem született a két érdekcsoport között. Végezetül a szervezők egy nyitott, face-to-face jellegű technikát alkalmaztak a végső indikátorlista kialakítására, lehetőséget biztosítva mindenki részére, bevonva mindenkit. A módszer – mivel a tervezők, a szakértők és a SKV készítők az indikátor listát csak végső (amúgy a szervezők tapasztalatai alapján viszonylag gyors) konszenzussal tudták kialakítani, – tulajdonképpen eleget tesz annak a gyakran hangoztatott SKV kritériumnak, hogy a SKV és a terv tandemben készüljön (DONNELLY, A. ET AL. 2007).

A fenti módszer tehát ideális arra, hogy egy adott tervre és földrajzi területre optimalizált indikátorrendszert alakítson ki, amely konkrét fejlesztési elképzelésre reflektál, biztosítva így a valódi környezetpolitikai integrációt.

7. A fejlesztéspolitikába integrált környezeti politika a hazai gyakorlatban

Jelen fejezetben a szerző több empirikus kutatásának eredményeit mutatja be érzékeltetve a környezetpolitikai integráció gyakorlati megvalósulásait Magyarországon.

Mivel a kutatás egy része a területi tervezés, illetve a területfejlesztés dokumentumaira épít, így ezen dokumentumok begyűjtésén és kritikai értékelésén kívül, azok tartalom-elemzésére is sor került. A dokumentumok elemzése mellett a szerző mélyinterjúkat készített a legfontosabb szereplőkkel. Az SKV hazai kialakulásának tárgyalásában a fellelhető és meghivatkozott tervezési dokumentumok, valamint szakirodalom mellett szakemberek által elmondottakra is támaszkodtnak, akik (pl. Fleischer Tamás⁷⁵, Pálvölgyi Tamás⁷⁶) már maguk is részt vettek, illetve irányítói voltak környezeti vizsgálatok készítésének. A dokumentumok elemzésén kívül, a dokumentumok partnerségi egyeztetésekor az Interneten nyitott fórumokon elhangzottak is feldolgozásra kerültek (a jegyzőkönyvek elérhetőségének lehetőségeit figyelembe véve).

Az alábbi fejezetekben bemutatott elemzések és eredmények alapjául az MTA RKK DTI-ben végzett G-FORS EU 6-os Keretprogram⁷⁷ nemzetközi kutatásának eredményeit használta fel a szerző, mely kutatásnak aktív részese volt, majd a későbbiekben ezeket a kutatásokat folytatta tovább az Intézmény keretei között TÁMOP és más kutatási projektek keretében. A felhasznált tervezési dokumentumok mindegyikét (39 db) a szerző gyűjtötte, és elemezte, a felhasznált, félig strukturált interjúk (15 db) készítésénél minden esetben jelen volt, azok 80%-át pedig egyedül készítette. Az interjúk diktafonnal rögzítésre, és szó szerinti átírásra kerültek, abból a célból, hogy azokat a későbbiekben tartalom-elemzésnek lehessen alávetni. Éppen ezért az interjúk hivatkozása (eltekintve attól, ahol erre az interjúalany kifejezett engedélyt adta) a kutatói etika és a szakma szabályai (HÉRA G.–LIGETI Gy. 2005) szerint név nélkül, az azonosíthatóság akadályozásával jelennek meg a dolgozatban. Az interjúk rögzítését és átírását az interjúalanyok kutatási célból engedélyezték. Interjú készült a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, az NFT II. operatív programjainak (OP) környezeti vizsgálatát végző cég, az OP-k akcióterveinek környezeti vizsgálatát végző cégek, a környezeti vizsgálatban kijelölt regionális és országos környezetvédelmi (DDKTVF és OKTVF) szakhatóságok, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, az Országos Környezetvédelmi Tanács ve-

⁷⁵ Az MTA KRTK Világgazdasági Intézetének tudományos főmunkatársa. Kutatási területei: infrastruktúra hálózatok, a környezetvédelem egyes kérdései, ezen belül kiemelten foglalkozik a környezetbarát közlekedés témakörével.

⁷⁶ A BME Környezetgazdaságtan Tanszékének egyetemi docense. Kutatási területe: éghajlatváltozás megelőzése, társadalmi-gazdasági hatásai, a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás lehetőségei, fenntartható fejlődés, stratégiai tervezés a környezetvédelemben.

⁷⁷ Governance for Sustainability (G-FORS) nemzetközi projekt – EU 6. Keretprogram 7. prioritás.

zető tisztségviselőivel, valamint munkatársaival⁷⁸. A kutatás során áttekintésre kerültek a vonatkozó jogszabályok, valamint egy sajtóelemzés keretében a helyi nyomtatott napilapok (Dunántúli Napló, Tolnai Népszerűség, Somogyi Hírlap), két országos napilap (Népszabadság, Magyar Hírlap), valamint kettő heti sajtótermék (HVG, Figyelő) 2005 január 31. és 2006. december 31. között) abból a célból, hogy feltárjuk azt, hogy a sajtó mennyiben szentelt figyelmet az új uniós tervezési időszaknak (2007–2013), mennyiben segítette elő a társadalmi nyilvánosság érvényesülését mind a tervek készítése, mind pedig azok környezeti vizsgálata folyamán.

Regionális szinten a nemzetközi kutatás területi vetületei kerültek kibontásra az empirikus anyagokból. 2007-ben a szerző kutatásai során kísérletet tett arra, hogy feltárja a megyei, kistérségi és helyi szinten a magyar környezeti vizsgálati jogszabály hatályba lépése óta (2005. január) leszűrhető tapasztalatokat a környezeti vizsgálat alkalmazásában a helyi területfejlesztési törekvésekkel kapcsolatban. A kutatás első lépése a hazai szakmai folyóiratokat elemzésére irányult. Az Interneten is utána keresve górcső alá vette, hogy mely önkormányzatok jutottak fejlesztési-tervezési és tervmegújítási munkájuk során olyan stádiumba, hogy SKV-t végeztesse. Ez a kutatás nem vezetett biztató eredményre.

A kutatás következő lépése során önkitöltős kérdőívet küldött a szerző az összes megyei önkormányzat részére. Hét megyei önkormányzat válaszolt a megkeresésre.

Települési szinten szintén teljes reprezentativitásra törekedve a szerző megkísérelte fellelni az összes magyarországi település önkormányzatának e-mail címét. Itt azonban a 3152 (2008) településhez kapcsolódóan csak 2352 élő e-mail cím volt elérhető (Budapest kerületeivel együtt, míg anélkül 2329, amelyekre a kérdőíveket elküldte. Ennek eredményként a megkeresés tekintetében az 500 fő alatti települések alulreprezentáltak voltak, 12,5% mértékű eltéréssel, míg az 1001–5000 fő közötti települések felülreprezentáltak, 8%-os mértékű eltéréssel. A többi településkategória eltérése a teljes reprezentatív arányoktól 1%-on belül volt a megkereséseknél. A 2352 megkeresésre – melyet 2007. december és 2008. május között, három lekérdezési kísérlettel történt – 401 válasz érkezett, amelyből 6 válaszadó kimondottan nem kívánt részt venni a kutatásban, így a további elemzésbe a 395 kitöltött kérdőív került (melyből 3 db Budapest kerületeitől érkezett vissza). A válaszok tekintetében elmondható, hogy az 500 fő alatti települések alul-, míg az 5000 fő feletti települések túlreprezentáltak. Ennek megfelelően, hogy a településméretre vonatkozó számszerűsíthető megállapítások reprezentatívnak legyenek tekinthetők, a főátlaghoz viszonyított csoport-összehasonlításoknál a válaszok az egyes csoportok mintaelem számainak az alapsokasághoz való viszonya alapján súlyozásra kerültek. A súlyozásnál az egyes településméret szerinti típusok az összes településhez való viszonya alapján a leginkább alulreprezentált településtípus súlyát 1-nek véve a többi településtípus felülreprezentáltságát súlyokkal egyenlítetttem ki, így biztosítva lehetőséget az összehasonlításra és az adatvesztés kiküszöbölésére. Az 1-es súllyal szereplő településtípusnál a válaszok aránya a településtípusba tartozó települések számához képest (mintaarány): 8,6%. A dolgozat további részében a településméretre vonatkozó eredmények nominális skála típusú értékelésénél (SIKOS T. T. (szerk.) 1984) már a súlyozott értékek szerepelnek. A kérdőív

⁷⁸ Mivel az interjúalanyok nem minden esetben járultak hozzá, nevük közzétételéhez, ezért a szerző az interjúalanyok nevét egységesen nem tüntette fel.

2005. január és 2007. december közötti időintervallumot vizsgált. A vizsgálatban, illetve az eredmények értékelésében Budapest kerületenként szerepel. A kérdőívek vége egy nyitott kérdést tartalmazott, ahol minden válaszadó szabadon leírhatta véleményét a környezeti vizsgálatról. Itt a válaszok nagysága és terjedelme további elemzési lehetőséget biztosított a különböző attitűdformák megfogalmazása tekintetében. Mind a megyéknek, mind a településeknek ugyanazt a kérdőívet küldte ki a szerző. A kutatás folytatásaként 2012–13-ban TÁMOP (TÁMOP-4.2.1. B-10/2/KONV-2010-0002 számú A Dél-Dunántúli régió egyetemi versenyképességének fejlesztése című) kutatás keretében a szerző azt vizsgálta, hogy detektálhatóak-e a tanulás folyamatai lokális szinten. Azaz, a települési önkormányzatokat ismét megkerestük online kérdőívvel, használva a korábbi kérdőív kérdéseit, lehetőséget biztosítva az összehasonlításra. (Erről a kutatásról lásd még: VARJÚ V. 2013a, c.)

Az ISPA és Kohéziós Alap (KA) felhasználására vonatkozó kutatások 2011–12-ben zajlottak, ahol a szerző a magyar esettanulmány feldolgozásáért volt felelős. A feladat a 2000–06 (illetve 2010-ig tartó) időszak ISPA/KA intézményi és irányítási rendszerének ex-post értékelése⁷⁹ volt a Strathclyde Egyetem vezette konzorcium keretében. A szerző az országok összehasonlítását a saját magyar kutatási eredmények, valamint az interneten is szabadon hozzáférhető országriportok összehasonlításával már az OTKA (NK 104985) kutatás keretében végezte.

7.1. A magyar környezetpolitikai integráció sajátosságait meghatározó tényezők a fejlesztéspolitikai döntés-hozás kialakulásában és fejlődésében

7.1.1. Az SKV magyarországi „filozófiája”

Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) kormányrendelet ugyan csak a 2001/42/EK irányelvben meghatározott határidőhöz képest több mint fél éves csúszással lépett hatályba, a hazai szakembereket azonban már régebb óta foglalkoztatja az SKV mikéntje (módszertana és lefolyása).

Az első gyakorlati munka a hazai szabályozás előtt megkezdődött, a későbbi szakirodalmi munkák egy része ezekre a tapasztalatokra épül. Az első magyarországi SKV-t a VÁTI, a KvVM és a REC kezdeményezésére létrejött SKV csoport végezte el a 2004–2006 időszakra vonatkozó regionális operatív programra (ROP). Az ehhez a munkához kapcsolódó tanulmány az első olyan szakmai anyagok között volt, amely megpróbálta definiálni az SKV magyarországi filozófiáját, mely lényegét tekintve az EU irányelvre és a korábbi nemzetközi tapasztalatokra épült.

Az SKV-nál már nem a terv elfogadása, vagy el nem fogadása (bizonyos kritériumok fennállása esetén) a cél, hanem a „hogyan” befolyásolása. Ebben a viszonyban a környe-

⁷⁹ Ex Post evaluation of the Cohesion Fund (including ISPA) – Work Package D: Management and Implementation http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wpd_en.htm

zetvédelem már nem csak feltételrendszerként, hanem célként is megjelenik a tervekben, az SKV hatásának következtében (TOMBÁ CZ E. et al. 2003).

A TOMBÁ CZ E. és munkatársai által készített tanulmány úgy fogalmazza meg a magyarországi SKV készítés filozófiáját, mint amelynek fő jellegzetessége az, hogy nem konfrontál, hanem együtt készül a szakpolitikával, és menet közben juttatja érvényre a környezeti érveket. Fő célja a lehetséges környezeti konfliktusok létének és mértékének azonosítása, és ezeknek a feloldása a programokban, illetve a tervekben (TOMBÁ CZ E. et al. 2003).

A SZILVÁ CSKU Zs. (2003) által készített könyv elsősorban az EU SKV gyakorlatát mutatja be. Az SKV kialakulása során két általános szemlélet alakult ki. A *hatás-irányultságú* SKV a KHV-k módszertanán alapul, figyelmük középpontjában a várható hatások minél precízebb meghatározása áll. A *döntés-irányultságú* SKV középpontjában a tervezési és a programozási döntéshozatali folyamatokhoz történő kapcsolódás, illetve a környezeti szempontok minél erősebb integrációjának elérése érvényesül (SZILVÁ CSKU Zs. 2003). Ez utóbbi megközelítést tartja szerencsésebbnek mind FERENC SIK I. (2004), mind pedig FLEISCHER T. (et al. 2004.), akik egymás mellett, külön kezelik az SKV-t és a KHV-t.

PÉ TI M. (2005) a két SKV típust szemléleti és módszertani szempontból közelíti meg. A hatás-irányultságú értékelést technocentrista felfogású értékelésnek nevezi, amely magában hordozza a projekt szintű hatásvizsgálat tulajdonságait. Az ököcentrikus irányzat figyelemre méltó elemének tartja az úgynevezett analitikus SKV megközelítést, amely a tervezés környezetileg releváns ún. döntési ablakainak azonosítására fókuszál.

A fogalmi meghatározások tekintetében is tapasztalható egyfajta bizonytalanság, nevezetesen, hogy a szakértők mit értenek terv, illetve program (stratégia), vagyis a SKV tárgya alatt. A hazai szakirodalom SKV vonatkozásában elsősorban a komplex, stratégiai jellegű dokumentumokat tartja kívánatosnak SKV elemzés alá venni. Így a közlekedési fejlesztéseknél nem az útberuházásokra, hanem elsősorban a komplex stratégiára kívánják helyezni a hangsúlyt (FLEISCHER T. ET AL. 2004), míg, ahogy FERENC SIK I. (2004) is jelzi, bár tervnek nevezhető egy hulladékgazdálkodási vagy vízhasználati terv is, a terv vagy program alatt – SKV vonatkozásában – projektek sorozatát célszerű érteni.

A hazai szakirodalom az SKV készítésének folyamatát mindenképpen iterációs folyamatként tudja csak elképzelni, ahol tehát a környezeti vizsgálat a tervvel együtt, annak elfogadása előtt készül. E mellé elkészül a környezeti jelentés is, mely nem csatolmánya, hanem része a terv vagy program dokumentációjának, és az abban megfogalmazottak a tervvel, illetve annak céljaival koherensek, és tartalmazza a terv vagy program végrehajtásának kedvezőtlen környezeti hatásainak legteljesebb ellensúlyozására tervezett intézkedéseket is.

A hazai SKV szakirodalomból kiolvasható egy olyan tendencia is, amely a szűkebben vett környezetvédelmi vizsgálatokon túl az SKV folyamata során egy komplexebb, fenntarthatósági vizsgálat elvégzése felé tendál. Ez túlmutat a hatás jellegű vizsgálati megközelítésen, és a környezeti szempontokat fókuszba helyező „hagyományos” SKV-n is. Ez a tendencia kimondottan a koncepciók vizsgálatára alkalmazott *fenntarthatósági hatásvizsgálat* irányába mozdul el (SZILVÁ CSKU Zs. 2003). Ilyen típusú vizsgálatokat az Egyesült Királyságban kezdtek el alkalmazni a regionális tervezés szintjén. A gyakorlatban ez az SKV-k egyik formája, mely a *környezeti fenntarthatóság mellett a társadalmi és gazdasági fenntarthatóságot is hangsúlyosan veszi figyelembe* az SKV készítése során.

Ilyen volt a már korábban említett 2003-as magyar „próba” SKV is, ahol az EU követelmények mellett egy ún. *fenntarthatósági értékrend* kialakítása is megtörtént (MOZSGAI K.-SOMFAI Á. 2004). A fenntarthatósági értékrend megjelenítése egyébiránt az éghajlatvédelmi szempontú tervezés SKV-inak vonatkozásában is megjelenik, mint SKV tipológiai orientáció (PÁLVÖLGYI T. 2006).

Az SKV relevanciája ott is tetten érhető, hogy alkalmas tervek szintjén a kisebb volumenű, környezeti hatásvizsgálatot nem igénylő beruházások (pl. kkv-k fejlesztései uniós pályázati forrásokból) tervezési szintjére beiktatni a környezeti hatásbecslést, így a környezeti szempontok figyelembe vétele ezen egyenként kicsi, de összességében jelentős volumenű beruházásoknál sem marad el.

Összefoglalva látható, hogy a magyarországi környezeti szakértők és kutatók első sorban egy döntés-irányultságú SKV-t tartanak kívánatosnak komplex fenntarthatósági szempontokkal kiegészítve, mely nem csatolmányként jelenik meg a tervekben, hanem maga a környezetorientált terv az SKV folyamat eredménye. (Emellett természetesen elkészül a jelentés, hogy – első sorban – mely elemeket nem sikerült beépíteni a tervekbe, és melyek azok a neuralgikus pontok, amelyekre a megvalósítás során különös figyelmet kell fordítani. Nem beszélve arról, hogy az SKV-készítők munkáját valahogy dokumentálni is kell.)

Ami az SKV készítés, mint folyamat mechanizmusát, szereplőit illeti, CZIRA T. és munkatársai (2004) tanulmányukban a környezeti vizsgálatot végzők csapatát elkülönítve, „külső” szakértőként képzelik el optimális esetben. Ennek egyrészt szakmai, másrészt költségmegtakarítási indokokat tulajdonít. (Ők egyébiránt első sorban a hatás-irányultságú SKV típust tárgyalják.)

Bár a SKV-ban jellegénél fogva nehezen fogható meg a térszemlélet, mivel a tervek, programok, koncepciók regionális, területi lehatárolása (a beruházások pontos helyszínének meghatározása) a tervezés korai fázisában nehezen meghatározható, vagy csak valószínűsíthető, ennek ellenére a szakértők hangsúlyt kívánnak helyezni a *területi szemlélet érvényesítésére* is. Legalább is abban a tekintetben, hogy a valószínűsíthető helyszíneken, vagy regionális tervekben számbavételre kerüljenek a helyi, területi sajátosságok, vagy legalább elvi szinten ki lehessen dolgozni a negatív hatások elkerülésének, a pozitívak fokozásának módjait. Meg kell azt is jegyezni, hogy a regionális fejlesztési tervek viszont nem tartalmaznak elég konkrétumot ahhoz, hogy teljes körű hatásbecslést lehessen az abban megfogalmazottakra adni. (Például nem lehet tudni, hogy egy szennyvíztisztító pontosan hol valósul meg. Az országhatár melletti településen, vagy az ország belsejében. Így nem lehet megmondani, hogy annak lehetnek-e határon átnyúló hatásai, avagy sem.)

Látható tehát, hogy a SKV magyarországi bevezetése, alkalmazásának feltételei nem ellentmondásmentesek. A következő részek ennek neuralgikus pontjait tárják fel, annak érdekében, hogy javaslatokat lehessen megfogalmazni a környezeti vizsgálatok hatékonyabb alkalmazásához.

7.1.2. Alapkövek – A ROP SKV módszertana

Megelőzve a magyar jogszabályi keretek kialakítását a Regionális Operatív Program környezeti értékelését végzők még 2003-ban elkészítették a ROP SKV módszertanát.

A metodika kialakítása a Strukturális Alapokra vonatkozó 1260/1999/EK tanácsi rendelet által előírt ex-ante értékelés, valamint a már említett 2001/42/EK irányelv alapján történt. Mivel azonban a tervek, programok környezeti hatásainak előzetes értékelésére nem volt általánosan elfogadott módszertan, – mindössze az Európai Bizottság által javasolta eszközök⁸⁰ – ezért a ROP-hoz kidolgozásra került egy metodikai keret.

A ROP-hoz készített SKV jelentés (TOMBÁ CZ E. et al. 2003) is leírja, a módszertan jellemzően két fő részre különíthető el. Egyrészt környezeti szempontból minősíti a terv nyomán kialakuló várható új állapotokat, másrészt igyekszik a környezatkímélő megoldások megtalálására. Mivel az ilyen jellegű terveknek (programoknak) nem határértékeknek kell megfelelniük, hanem meghatározott elveknek, céloknak, prioritásoknak, így ezen tervek és programok (környezeti szempontú) értékelésénél nem lehet alkalmazni határérték-rendszereket, és az azoknak történő megfeleléseket értékelni. Ennek érdekében, 2003-ban a ROP környezeti értékeléséhez három viszonyítási „pillér” került kidolgozásra:

- A fenntarthatósági értékrend kialakítása;
- A környezeti problémák és azok okainak, következményeinek azonosítása;
- A hazai és EU-s környezetpolitikai célok azonosítása.

A kialakított fenntarthatósági értékrend megfelelő keretet és viszonyítási alapot ad a ROP illetve a tervek és programok szemléletmódjának átalakítására. Egyfajta tervezési követelményt, alapkritériumokat fogalmaz meg, melyet a tervek és stratégiák megfogalmazásakor kell alkalmazni.

A ROP (illetve más tervek és programok) környezeti értékelésekor figyelembe kell venni – külső kerethez történő igazodásként – a magyar, illetve EU-s környezetpolitikai célokat. Először az SKV vizsgálata során azonosítani kell ezeket (pl. Nemzeti Környezetvédelmi Program, Natura 2000 program, Fenntartható Fejlődés Stratégiája, EU Környezetvédelmi Cselekvési Program), majd az abban megfogalmazottak alapján kell a programok (ROP) környezeti hatásait értékelni, és szükség szerint ennek megfelelően a programot módosítani. A környezetpolitikai célok azonosítása és elérése valamint értékelése érdekében a vizsgálatot végzők létrehozta k egy mátrixot. Ebben a táblázatban (7. táblázat) a célok strukturáltan kerültek bemutatásra oly módon, hogy a környezet állapotára vonatkozó célok mellett a környezeti problémák okainak a felszámolását ösztönző prioritások is meghatározásra kerültek. Így a környezeti károk okainak kialakulása is idejekorán feltárhatóvá vált (TOMBÁ CZ E. et al. 2003).

112

⁸⁰ Ilyen például a MEANS collection, 1999.

7. táblázat

ROP 2003 stratégiai környezeti vizsgálatában a környezetpolitikai célokat és azok EU kapcsolódását bemutató mátrix részlete.

Érintett környezeti elem vagy szakterület	Állapota vonatkozó cél	Hatótényezőre vonatkozó cél	A célok kapcsolódása az EU VI. akcióprogramjához
1. Levegő-minőség	1.1. A szennyezett levegőjű területek nagysága, az érintett lakosság és a határérték túllépések száma csökkenjen.	1.2. A kén-dioxid, nitrogén-oxidok, az illékony szerves vegyületek, ammónia kibocsátások csökkenjen.	III. Környezet és egészség: Olyan levegőminőség elérése, mely nem okoz elfogadhatatlan hatásokat vagy kockázatokat az emberi egészségre és a környezetre nézve.
		1.3. A globális légszennyező hatások csökkentése érdekében a nettó üvegház gáz potenciál csökkenjen.	I. az éghajlatváltozás kezelése: az EU a Kiotói Egyezmény keretében vállalta, hogy az 1990-es szinthez képest 8%-kal csökkenti üvegházgáz- kibocsátását 2008-2012-re
2. Felszíni vizek	2.1. Oxigén-, és tápanyag-háztartási mutatók és a bakteriológiai paraméter (osztály) javítása.	2.2. Az élővizekbe jutó szervesanyag terhelés csökkenjen, a kibocsátott szennyvizek mennyiségének feltehető növekedése mellett is.	III. Környezet és egészség: Olyan vízminőségi színvonal elérése, amely nem okoz elfogadhatatlan hatásokat vagy kockázatokat az emberi egészségre és a környezetre.
3. Felszín alatti vizek	3.1. Az 50 mg/l nitrát-koncentrációt meghaladó mértékben szennyezett vízműutak száma csökkenjen.	3.2. Az ártalommentes szennyvízelhelyezés váljon általánossá.	III. Környezet és egészség: vízkészleteink olyan kitermelési arányainak biztosítása, melyek fenntarthatóak hosszú távon.
		3.3. A termálvízhasználat során növelni kell a visszatáplálás alkalmazását. .	
	3.4. A talajvízvízszint süllyedés tekintetében szűnjön meg a nyomás-szint csökkenés, illetve kezdődjön meg a nyomás-szint emelkedés.		IV. a természeti erőforrások fenntartható használata és a hulladékgyűjtés: Annak biztosítása, hogy a megújuló és nem megújuló erőforrások fogyasztása, valamint a másodlagos hatások ne haladják meg a környezeti eltartóképességét;

Forrás: http://www.rec.hu/skv/doc/SKV_jelentes.pdf

7.1.3. SKV a közlekedéspolitikában

A XXI. század elejére az egyik legnagyobb környezetszennyezési forrássá a közlekedés vált. Hatása nem csak a közlekedési folyósók mentén mérhető, hanem a nagy földi légkörzések közreműködésével globális méretben is, így a döntéshozókra különösen nagy felelősség hárul a környezeti tényezők figyelembe vételekor.

Ezért volt fontos lépés, amikor Magyarországon 2001-ben a Széchenyi-terv autópálya-fejlesztési programjához stratégiai környezeti vizsgálatot kívántak készíteni a szakértők. Ahogy a szerzők (FLEISCHER T. et al. 2002) jelzik, a Széchenyi-terv autópálya-fejlesztési terveit stratégiai környezeti hatásvizsgálati eljárásnak vetették alá. Bár itt a SKV és a környezeti

hatásvizsgálat fogalma nem elkülönülten szerepel, ez nem feltétlenül meglepő, hiszen az értékelés tárgya a stratégiai elképzelések mellett konkrét projekteket is tartalmaz. A tanulmány azért fontos előrelépés a magyar környezetpolitikában, mert az EU direktíva megjelenése után, de még a 2004-es magyar jogszabályba foglalása előtt kísérleti tanulmányként definiálta magát. Az értékelésben már megjelenik a fenntarthatósági értékrend, mint viszonyítási keret kívánalma, mely fenntarthatósági közlekedési modellként realizálódik. Ennek két fő célja van. Egyrészt, hogy ésszerűsítse a közlekedési, szállítási igényeket, másrészt, hogy minimalizálja a nem kívánatos környezeti hatásokat (FLEISCHER T. et al. 2002).

A 2003–2015-ig szóló magyar közlekedéspolitika egyeztető szakaszában derült ki, hogy a tervezettel kapcsolatban semmiféle környezeti hatásvizsgálat nem történt, így csak 2004 első felében készült el a közben módosított közlekedéspolitika SKV-ja. Az előbb bemutatott ROP-pal ellentétben ez a közlekedéspolitikai környezeti vizsgálat nem a politikával együtt készült, így nem volt mód a különböző elemzések eredményeit visszacsatolni a szakpolitikai dokumentum készítésének a folyamatába (FLEISCHER T. et al. 2005).

A közlekedéspolitika környezeti vizsgálatának módszertana során szintén fontos szempont volt a belső, illetve külső konzisztencia vizsgálata. A belső konzisztencia – a célok egyértelműsége, azonosíthatósága, az ágazati stratégiai irányok, célok és intézkedések kibonthatósága – jellemzően a szektorpolitikákkal kapcsolatos általános szakmai elvárásnak való megfeleltethetőség, míg a külső konzisztencia vizsgálat az uniós és hazai tervek és programokban megfogalmazott céloknak való megfelelés (Technológiai Előrettekintési Program–TEP, NFT, Környezeti és Infrastruktúra Operatív Programja–KIOP, Kohéziós Alap Keretstratégiája–KAK). A fenntarthatósági értékrendhez való viszonyulás vizsgálatakor – mely áttekinti a célokat és intézkedéseket a fenntarthatóság szempontjából – az értékelők először a II. Nemzeti Környezetvédelmi Programot (II. NKP), mint etalont próbálták meg figyelembe venni. Ám az ellentmondást abban látták, hogy a II. NKP környezeti, és nem fenntarthatósági kritériumokat ad meg. Így végül a fenntarthatósági értékrendként a fentebb felvázolt, 2003-ban a Nemzeti Fejlesztési Terv Regionális Operatív Programjának stratégiai környezeti vizsgálatához létrehozott fenntarthatósági értékrend került ismételtelen előtérbe (FLEISCHER T. et al. 2005).

A szakértők arra is rámutatnak, hogy a további stratégiai környezeti vizsgálatok elvégzéséhez, az eddigi tapasztalatokat figyelembe véve szükséges kialakítani etalonként használható fenntarthatósági értékrendet, melyet az egyes programok és tervek környezeti értékelésekor egységes szisztéma szerint lehet alkalmazni.

7.1.4. Az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció (OFK) környezeti vizsgálata⁸¹

2005 decemberében a magyar Országgyűlés elfogadta az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepciót. Megfelelve a fentebb már említett jogszabályoknak az OFK SKV a politikával együtt készült, és annak környezeti jelentése az elfogadás előtt már megjelent.

Az OFK SKV elsődleges célja szintén az volt, hogy túlmutasson a koncepció környezetre gyakorolt hatásainak megbecslésén, és a fenntarthatósági kritériumoknak való

⁸¹ OFK Környezeti jelentés 2005.

megfeleltethetőséget vizsgálja a célokban és prioritásokban, felhasználva a már korábban említett fenntarthatósági mátrixot.

A környezeti jelentés a célok értékelését végzi el, még hozzá a célok egymáshoz való viszonyát tekintve. A létrehozott rendszer segítségével feltárhatóak ezek közötti függőségi viszonyok. Az értékelők az értékeléshez figyelembe vették az adott cél várható, az eddigieknek megfelelő megvalósulását, és az ideálisnak tekintett, a fenntartható fejlődésre jellemző megvalósíthatóságát. A célok egymáshoz való viszonyításának jelentősége véleményem szerint abban rejlik, hogy a sokszor a tervekben egymásnak ellentmondó, vagy ellentmondó hatást rejtő célok és prioritások kiszűrhetőek. Környezetvédelmi szempontból pedig azért különösen fontos, mert a célok között a jelenlegi tervekben már mindenütt szerepel a természeti erőforrások és környezeti értékek fennmaradása. Az értékelésben szereplő mátrix lehetőséget biztosított rávilágítani arra is, hogy jelen cél a természeti értékek megóvása tekintetében milyen más, a tervben vagy programban megfogalmazott prioritás megvalósulását segíti elő, avagy akadályozza.

Az OFK környezeti vizsgálata nem csak a célok és prioritások értékelésére terjed ki, hanem azok megvalósítását szolgáló eszközrendszerre is. Ezen vizsgálat természetesen azért bír jelentőséggel, mert az OFK megalapozza a következő programozási időszak hazai fejlesztési terveit. Ezért alapvetően szükséges vizsgálni, hogy a támogatáspolitikai milyen eszközt jelent a fenntartható fejlődés céljának eléréséhez, és a fenntartható fejlődést gátló tényezők lebontásához.

7.1.5. Sajátosságok a 2007–13-as programozási időszak tervezésében

Az ezredfordulót követően a magyar környezetvédelmi szabályozásra a jogharmonizációs feladatok tömege volt jellemző, mely azt eredményezte, hogy mára csak elvétve található olyan közösségi jogszabályt, amelynek nincs magyar megfelelője, és ez is jellemzően csak átmeneti állapot (HORVÁTH ZS. ET AL. 2004).

A környezetpolitikában szükséges, de nem elégséges feltétel a szabályozás és a jogszabályi keretek megléte. A hatékony környezetpolitikához megfelelő szisztémájú és megfelelő tudáshalmazzal rendelkező érdekegyeztető, döntési mechanizmus szükséges. A G-FORS EU 6. keretprogram kutatása a tudásszociológia és az irányítás oldaláról vizsgálta a magyar területi tervezést a 2007–2013-as Dél-Dunántúli Operatív Program (DDOP) környezeti vizsgálatának készítésekor.

Habár a rendszerváltozás majd 25 éve zajlott, nem vitatható, hogy a magyar kormányzati struktúra és működési mód magán hordozza az átmenetiség jegeit. Ennek egyik megnyilvánulási formája a politikai pártrendszer drasztikus átalakulása a kezdeti sok párt-rendszerrel a kétpártrendszer, majd 2/3-os többségi dominancia irányába, ami rendkívül éles politikai törésvonalak kialakulásához vezetett, csökkentve a konfliktusok konszenzusos megoldásának esélyét, majd létrehozva a konfliktusok elsúlytalanodását. A magyar kormányzati rendszer másik fontos sajátossága, az erősen centralizált struktúra az ezer éves állami hagyományokkal magyarázható, ami – különösen 2010 után – tovább erősödött.

A fentiekén kívül fontos megemlíteni a magyar kormányzásban is jellemző politikai és bürokrata (civil servant) ellentétpárt. Miközben a közzolgálati jog a karrier rendszert követi (erős uniós nyomásra), a köztisztviselők a gyakorlatban erősen ki vannak szolgáltatva

a négyévenként változó politikai elitnek. A politikai pártok gyakran klientista, intoleráns magatartása következtében jelentős a fluktuáció, és általában is az instabilitás hozzájárult a bürokratikus (szervezeti), technokrata (szakpolitikai) tudások érvényesülésének gyengüléséhez az ideologikus értékekkel szemben (PÁLNÉ KOVÁCS I. – VARJÚ V. (eds.) 2008). Vagyis a szakpolitikai irányítási, intézményi rendszerekben (elsősorban a hierarchia csúcán) a politikai érdekek dominálnak a szakpolitikai érdekekkel ellentétben, amelyet az empirikus kutatások is egyértelműen alátámasztanak.

Az átmenetiség jegyei közé sorolható a viszonylag gyenge civil társadalom, illetve a civil társadalmi mozgalmak erős átpolitizálódása is, amely megakadályozza, hogy a civil társadalom kontrollja, ellensúlya legyen a pártpolitikai szférának. A gyenge civil szféra jellemzői tetten érhetők a zöld szervezeteknél is. A néhány „központi” „zöld” szervezet (pl. Greenpeace Magyarország, Levegő Munkacsoport, Magyar Természetvédők Szövetsége, Energiaklub) mellett a vidéki zöld civilek nagysága és érdekérvényesítő szerep nem számottevő. A környezetvédelmi szervezetek hálózatosodása nehézkesen indult, és jelenleg is komoly kommunikációs hiányosságokkal küzd a rendszer annak ellenére, hogy számos kezdeményezés történt az ökológiai problémákkal foglalkozó szervezetek összehangolására (ilyen kezdeményezésnek tekinthető a KÖTHÁLÓ). Egyéb európai országokhoz hasonlóan az „issue-politizálás” jellemző a zöldek tevékenységére, kampányszerűen vesznek részt a közéletben, a beruházásokat elbíráló döntéshozatali rendszer anomáliái miatt sokszor csak a tiltakozásra van esélyük (GLIED V. 2008). Ez az empirikus kutatások során az Interneten fellelhető, az egyes tervek számára (pl. regionális operatív programok) társadalmi vitára megnyitott fórumokon⁸², valamint a fórumokban elhangzott és be (nem) épített szakértői vélemények tükrében, valamint egy helyi zöld civil szervezet képviselőjével készített interjúból is jól látható.

Ha azt vizsgáljuk, hogy a magyar fejlesztéspolitika *intézményi/irányítási infrastruktúrája* hogyan hat a környezeti politika integrációjára, megállapíthatjuk, hogy a keretek erőteljesen befolyásolják azt. Az időmenedzsment problematika számos helyen hátráltató tényezőként jelent meg.

Az uniós tervek készítését nehezítette, hogy a 2007–2013 ciklusra vonatkozó szabályok és útmutatók a tervekkel párhuzamosan készültek. A nemzeti fejlesztési tervezést az uniós jogi szabályozás és különböző kötelezően figyelembe veendő irányelvek orientálták. A hazai jogszabályalkotás még nem követte a csatlakozásból eredő új helyzetet. Napjaink sajátossága, hogy a hazai területi és a környezetvédelmi tervezés törvényekben és más normákban viszonylag jól szabályozottak, de az Unió számára készülő tervek készítése kevés részletet tartalmazó kormányrendeletekre épül. (A tervezési kormányrendelet mellett ilyennek tekinthető a már hivatkozott SKV (2/2005) rendelet is.) A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó fejlesztési terv kidolgozásának tartalmi és szervezeti kereteiről egy kormányhatározat döntött. A „nemzeti” terv az európai integrációs ügyek koordinációjáért (később az európai ügyekért) felelős tárca nélküli miniszter, majd 2006 júniusától a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos irányításával a Nemzeti Fejlesztési Hivatal, majd Ügynökség koordinációjában készült.

⁸² Ilyen például a <https://www.smartportal.hu/respect/index.php> [cit. 2007.12.01]

A Parlamentben jóváhagyott nemzeti koncepciók (Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció (OFK), Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK) a gyakorlatban alig hatottak az uniós tervek készítésére, szemben a társfinanszírozó Európai Unióval és Bizottságával. A Bizottság képviselői szigorúan megkövetelték nemcsak az uniós jogszabályokban, hanem az iránymutatások és egyéb segédletekben foglaltak betartását, még a terminológiától sem lehetett eltérni (FARAGÓ L. 2006; PÁLNÉ KOVÁCS I.–VARJÚ V. (eds.) 2008). Ha tágabb keretek között vizsgáljuk a nemzeti koncepciók hatását, elsősorban környezetpolitikai szempontból, akkor a kép még tragikusabbnak hat. Az uniós tervdokumentumok elkészültéig ugyanis sem a Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Stratégia (NFFS), sem pedig a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS) nem készült el.

Hasonlóan a fejlesztéspolitikához – ahogy az interjúkból is kiderült – az NSRK és operatív programjai környezeti vizsgálatának koordinációja a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez (NFÜ) került. Első értelmezésben ez kísértetiesen hasonlít az észak-ír szisztémára⁸³, ahol a tervező végezte a környezeti vizsgálatot, ám a valóságban ezt közbeszerzés keretében független szakmai pályázónak szervezték ki. Az interjúk ugyanakkor rámutattak arra, hogy maga a folyamat, a koordináció és az irányítás, (hasonlóan a tervezéshez) NFÜ központú volt, amely rányomta bélyegét a szakmaiságra is, olyan tekintetben mindenképpen, hogy a valódi (?) tervező, a regionális ügynökségek (amelyek regionális operatív programjait végül maradék elven tudták csak elkészíteni⁸⁴) a környezeti vizsgálati folyamat első időszakában csak az NFÜ-n keresztül kommunikáltak a környezeti vizsgálatot végzőkkel (6. ábra). Ez a központosított, hierarchikus interakció csak csatolmány jellegű, nem pedig integratív környezetpolitikai „integrációt” eredményezhetett, ráadásul pártpolitikai érdekek is áthatották a folyamatot.

„Gyakorlatilag az NFÜ-nél ez azért volt, egyértelműen elmondták, hogy önékik elég bajuk a régiókkal amúgy is, meg a készítőkkel amúgy is, a politikai szándékokkal szembe, nem akarják, hogy ebbe még a zöld szempontok beakarjanak. Ezzel együtt ezután önékik nem nagyon jutott arra kapacitásuk, és nem is nagyon akartak már beleszólni az utolsó szakaszban, hogy mit írnak bele azon a kereten belül, amit ők megszabtak. Tehát a gyökeret ők szabták meg.”⁸⁵

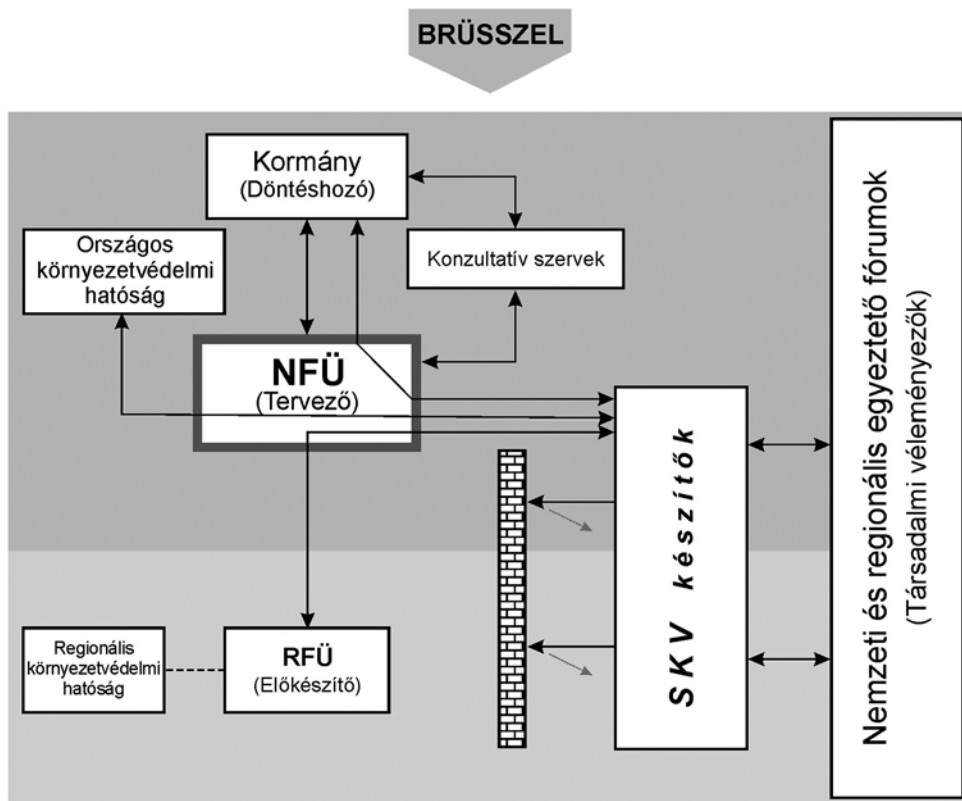
A környezeti vizsgálat folyamata, amellet, hogy illeszkedik a magyar tervezési rendszer hierarchikus irányítási struktúrájához, több anomáliát is mutat (6. ábra). A központi, koordinációs funkciót a környezeti vizsgálati folyamatban az NFÜ látta el. Ő írta ki a közbeszerzést a SKV tematikájára, majd magára a SKV-ra. A központosított koordinációval – véleményem szerint – önmagában nem is lenne probléma. A nehézségek inkább ott jelentkeznek, hogy a regionális programot készítő tervezők (már amennyiben ez elmondható a fent is említett megkötöttségek miatt a Regionális Fejlesztési Ügynökségre (RFÜ) a környezeti vizsgálati folyamat első felében nem tudtak közvetlen interakciót folytatni a környezeti vizsgálatot végzőkkel. A környezeti vizsgálatot végzők megjegyzései, javaslatai az NFÜ-n keresztül

⁸³ Részletesen lásd az észak-ír tapasztalatokkal foglalkozó fejezetben.

⁸⁴ Ex-verb: Interjú a DDRFÜ egyik tervezőjével.

⁸⁵ Ex-verb: Interjú az OP-k SKV-ját készítő egyik értékelővel (2007.07.26.).

jutottak el a regionális szintre, majd a válaszok szintén az NFÜ-n keresztül érkeztek vissza az SKV-t készítőkhöz. Így a folyamat iteratív jellege nem valósulhatott meg. Itt jegyzendő meg, hogy az Akciótervek környezeti vizsgálatánál folytatott interakciók már lazábban, de még gyakorta központosítva folytak le.



6. ábra

Az SKV készítés folyamatában részt vevő intézmények és jellemző interakcióik.

Forrás: Interjúk alapján a szerző szerkesztése.

A központosított, hierarchikus rendszer hálózati irányításba történő átmenete a partnerségnél érhető tetten. A már említett Aarhus-i Egyezmény, valamint a jogszabályi konvergencia a partnerség, a társadalmi vita mind aktívabb szerepét hivatott elősegíteni. Bár a zöld szervezetek szerepe és partnerségben való részvétele nem megfelelő – ahogy fentebb már bemutatásra került –, ez kulcsa lehet a hálózati irányba történő elmozdulásnak. Bár formailag a partnerség megjelent az OP-k és a környezeti vizsgálat készítéseinek folyamatában, a gyakorlatban – részben a rossz időmenedzsment és a szervezés esetlenségei miatt – a társadalmi viták csorbát szenvedtek:

„Az a 2 napos találkozó arról szólt, hogy a beérkezett 4000 véleményt kellett volna feldolgozni, és azok alapján átdolgozni az operatív programokat⁸⁶. Úgy zajlott, hogy kb. 3 nap alatt egy olyan 4 ember elolvasta a vélemények címét, ezekből kiszórt kétezret, úgy, hogy meg sem nézte. Ebből kiválogattak olyan 250-et három csoportra bontva. És ennek is 80%-a technikai kérdés volt. Ezeket hozták be másfél két napra. De olyan szempontok voltak azért, hogy benne volt a Kósa Lajos, meg a Szita Károly véleménye így konkrétan. Akkor benne volt a Védegyelet véleménye. Valami olyan szinten pofátlan alibizés ment. Mondom 4000 véleményből 3 nap alatt 4–5 ember dolgozott fel. Most el tudod képzelni, hogy mennyire komolyan vették a dolgot. **Nem egy régióban volt olyan, hogy mire leértem⁸⁷, addigra már elfogadták az OP-t, de legalább azon ment a vita, hogy hogyan tudnák külön napirendi pontban bevinni a dolgot.**”⁸⁸

Megjegyzendő, hogy az Országos Környezetvédelmi Tanácson (OTK), mint hivatalos konzultatív szervén keresztül a zöld szervezetek proaktív képviselői megjelennek a tervek és azok SKV-inak egyeztetési folyamatában, erősítve a horizontális szemléletet. A probléma csak az, hogy hangjuk elsősorban az OTK-n keresztül hallatszik⁸⁹.

A központosított irányítási rendszer megtörésének jele lehet az, hogy a tervezés és első sorban a környezeti vizsgálatok készítésekor horizontális egyeztetések is történtek. Ennek „motorja” a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (KvVM) volt. A szaktarca már a korábbi években is aktív részese volt a SKV folyamatának és módszertanának „kipróbálásában”, azonban a későbbiekben a KvVM szerep háttérbe szorult. A hivatali kapacitás csak felkért tanácsadói szerepet enged meg a Minisztérium munkatársainak.

„Ha felkérjük őket tanácsadásra, akkor segít a KvVM, egyébként magában az SKV-ban nem vesz részt.... Volt egy kolléganő, aki részt vett a folyamatban, de ő most GYES-en van. Elkezdtek készíteni egy útmutatót is az SKV-hoz, de sajnos erre nincs kapacitásuk. Vannak kutatási anyagaik is, amelyek használhatóak.”⁹⁰

Ennek ellenére a 2007–13-as Környezet és Energetika Operatív Program (KEOP) tervezése „kilógott” a többi OP készítésének központosított, hierarchikus irányítási rendszeréből. Itt maga a terv, és a hozzá kapcsolódó SKV is iteratív módon, megfelelő időmenedzsmenttel, szakértői tudásbázissal és hálózati jelleggel történt, hiszen még a regionális ügynökségek szakértőit is bevonták a tervezési folyamatba:

„Az előzményekkel kapcsolatban azt tudom elmondani, hogy még 2006 tavaszán a KEOP-hoz készült egy saját kezdeményezésű SKV, amit a KvVM állt neki

⁸⁶ Itt az operatív programok társadalmi vitájáról van szó – a szerző megjegyzése.

⁸⁷ Itt az interjúalanya az OP-k környezeti értékelésének társadalmi vitájára, fórumaira utal – a szerző kiegészítése.

⁸⁸ Ex-verb: Interjú az OP-k SKV-ját készítő egyik értékelővel (2007.07.26.).

⁸⁹ Lásd OTK delegáltak beszámolóit 2007.

⁹⁰ Ex-verb: Interjú a KvVM egyik munkatársával (2007.03.02.)

készíteni. Abban mi is részt vettünk. Munkabizottságok jöttek létre, annak például voltam tagja én is."⁹¹

Ha **tudásszociológiai** oldalról közelítjük meg a folyamatot, megállapítható, hogy a domináns tudásforma az intézményi tudás volt, és bár helyi (regionális) tervről, – illetve annak környezeti vizsgálatáról – volt szó, a helyi tudás nem jelent meg sem a SKV készítő, sem a helyi zöldhatóság oldaláról. Ez részben a központosított folyamatnak, a hierarchikus irányítási berendezkedésnek, részben pedig a terv sajátosságának tudható be (részletesebben lásd később). A Brüsszel irányába történő alkalmazkodás és az európaizáció is erősítette a bürokratikus rendszerbe való illeszkedést, és utalt az intézményi tudás meglétére és dominanciájára a tervezési hierarchia (értsd NFÜ), és a döntés-hozás felső szintjein:

*„Az SKV egyelőre lezárult, mert a terv Brüsszelbe benyújtásra került. Ha Brüsszel nem fogadja el, akkor az SKV-t is újra kell hozzá csinálni. A probléma elsősorban az, hogy a jogrendben semmilyen utalás nincs az ütemezésre, így ezt magunk csináltuk. Az SKV készítője és a tervező valahogy összehozta.”*⁹²

A folyamatban (DDOP SKV-ja) a szakértői tudás megléte az első időszakban tetten érhető volt, ugyanakkor a tanulási folyamatok is folyamatosan detektálhatók a környezeti vizsgálat aktorainak tekintetében. A szakértői tudás az OP-k SKV-inál azért is volt biztosított, mert a környezeti vizsgálat készítői éppen azok közül kerültek ki, akik a magyarországi korábbi SKV-k módszertani előkészítésében és kivitelezésében részt vettek.

A kutatás rávilágított arra, hogy a közbeszerzési rendszer nem segíti a szakértői tudás megfelelő szelekcióját. A II. NFT regionális és ágazati operatív programjainak, valamint az akcióterveknek a környezeti vizsgálatára közbeszerzési eljárást írt ki a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség. Az NFÜ részéről a szakmaiságot, a szakmai tudás letéteményeseként jellemzően a szakhatóságtól (országos zöldhatóság) várták el, valamint az előzetesen véleményezett környezeti vizsgálat tematikájára alapozták, míg a környezeti vizsgálat kivitelezésénél elsősorban költségvetési szempontok domináltak. Azonban az országos zöldhatóságra is a tanulási folyamat, a *reflektív tudás* volt a jellemző, amely az akciótervek SKV tematikájánál már alkalmazásra került.

A kutatás elsősorban a DDOP környezeti vizsgálatára fókuszált, azonban az eredmények jobb értékelhetősége érdekében megvizsgáltuk a DDOP akcióterveinek környezeti vizsgálati folyamatát is. Az interjúkból, tudásszociológiai szempontból egy érdekes összefüggésre derült fény. Az NFÜ az akciótervek tekintetében már dominánsan a közgazdasági tudás hordozója volt, az elsődleges érdek a megtakarítás volt a szakmai tudással/érdekekkel szemben. Ennek megfelelően az akciótervek környezeti vizsgálatára kiírt pályázatnál már lényeges szempont volt az ajánlati ár. Önmagában ez még nem zárja ki a szakmai tudás érvényesülését, ám a kutatások azt mutatják, hogy több olyan aktor is a cselekvési arénába került, amely nem rendelkezett megfelelő szakmai tudással, előzetes tapasztalata csak ex-ante értékelésben, vagy pályázati tanácsadásban volt, környezeti értékelést nem végeztek.

⁹¹ Ex-verb: Interjú a DDRFÜ egyik munkatársával (2007.06.12.)

⁹² Ex-verb: Interjú az NFÜ egyik munkatársával (2007.04.04.)

A szakmai tudás érvényesülésének gátja volt a központi irányítási rendszer. A Brüsszelnek való megfelelés, valamint a központosított, „kézi” vezérlés akadályozta a környezeti szempontok, a környezeti tudás érvényesülését:

„Például a helyzetelemzésben több helyen javasolták (az SKV-t készítő) ⁹³, hogy elemezzük részletesebben a környezeti hatásonál a társadalmi-gazdasági folyamatokat. De ...-val ⁹⁴ ezt megbeszéltük, hogy az a tartalom, amit mi eredetileg beterveztünk, azt az ötödére kellett csökkentenünk, mert azt mondta a koordinátor, az NFÜ, illetve valószínű ez EU-s elvárás is, hogy oldalkorlátok vannak. Sok mindent szívesen leírtunk volna mi is, de azokat is kiszélték gyakorlatilag belőle. A ...-val ⁹⁵ is megbeszéltük, hogy hiába fogalmaztak meg fél oldalas szövegjavaslatokat is, egyszerűen nem tehetjük bele, mert megvan kötve, hogy max. 20 oldal lehet a helyzetelemzés. Tehát ilyen dolgok voltak, hogy felénk is van egy ilyen nyomás, amit ők is tudomásul vettek.” ⁹⁶

Az interjúkból kiderült az is, hogy mivel a „felsőbb” terv, vagyis az OP-k alapvetően jól képviselték a fenntarthatóságot – vagy a tervezők személyes szakmai tudása és kompetenciája miatt (erre éppen jó példa a DDOP, ahol ráadásul a tervet több stratégiai dokumentum is előkészítette ⁹⁷), vagy a SKV-knak köszönhetően a tervet sikerült környezetügyileg megfelelő színvonalra felhozni (pl. ÉMOP) –, ezért elmondható, hogy az akciótervekben már az OP-kból eredeztethetően megfelelően jelent meg a fenntarthatósági szemlélet. Ugyanakkor még megjegyzendő, hogy az NFÜ szándéka is az volt (az OP-k SKV-ít végzők tanácsára), hogy az akciótervek környezeti értékelése follow up típusú munka legyen ⁹⁸.

Az interjúk alátámasztották azt a feltételezést (függetlenül a létrejött dokumentumok tartalmi elemzésének lehetőségétől), hogy az akciótervek SKV-ját végzők részéről is háttérbe szorult a környezeti értelemben vett szakmai tudás (az csak „import jelleggel” jelent meg), és helyét a praktikus, végrehajtható, üzleti szemléletű (projekt)menedzsment-tudás vette át:

„Eddig a programokat inkább készítettük, és az intézményrendszer volt, amit értékeltünk... Az biztos volt, hogy olyan speciális tudásra volt itt szükség, ami nekünk nincsen meg.... szakértőket olyan tekintetben van értelme bevonni, hogy az ő szakmai inputjaik egy adott ponton becsatornázódjanak, és mi azok alapján készítjük el a végső anyagokat. Tehát az nem egy szerencsés megoldás, hogy bizonyos fejezeteket kiadunk szakértőknek.... Több értelme van annak, hogyha

⁹³ A szerző kiegészítése.

⁹⁴ Az interjúalany itt az SKV-t végző egyik személy nevét említi.

⁹⁵ Az interjúalany itt az SKV-t végző egyik személy nevét említi.

⁹⁶ Ex-verb: Interjú a DDRFÜ egyik munkatársával (2007.06.12.)

⁹⁷ A DélDunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség (DDRFÜ) a 2007–2013-as DDOP előkészítéséhez Stratégiai Fejlesztési Programokat (SFP) készített a régiót speciálisan érintő témákban: üzleti szolgáltatások fejlesztése, barnaövek rehabilitációja, turizmusfejlesztés, környezetfejlesztés, közlekedésfejlesztés. (http://www.deldunantul.com/tervezes_fejlesztas/fejlesztasi_tervek/regio/strategiai_fejlesztasi_programok [cit. 2009.10.20.]

⁹⁸ Ex-verb: Interjú az NFÜ egyik munkatársával (2007.04.04.)

leülünk velük egy 2–3 órára, átbeszéljük, vagy mondjuk ők küldenek egy ilyen gondolatébresztő anyagot. Az egészhez kell egy értékelői szemlélet, értékelői gondolkodásmód, és ez az, ami hiányzik ezeknél a szakértőknél.”⁹⁹

Az SKV során érvényesülő *tudástípusok* megítélésénél alapvető tényező, hogy noha ma már sok jó környezetvédelmi szakember van Magyarországon, és fejlettnak tekinthető a környezettudomány is, a SKV, mint módszer és értékrend még messze nem elterjedt, a fenntarthatóságot is sokan sokféleképpen értelmezik, és a megfelelő tudás egy *nagyon szűk szakértői kör tudása csak*. Alapgond, hogy a SKV elvégzésére megbízást adó tervezőnek sem volt tudása a SKV lényegéről. A másik gond a – különösen a regionálisan, vagy helyi szinten működő – civil szervezetek felkészültsége. Tény azonban az is, hogy a ROP SKV meglehetősen absztrakt dokumentum, amely még nem jelzi a konfliktusokat, érdekellentéteket, így a civil és egyéb szereplők érdeklődése sem tekinthető relevánsnak, különösen azáltal, hogy a helyi „zöld” érdekvényesítő csoportok nyilvánvalóan a helyi érdekeket érvényesítik, általános dokumentumok értékelésére sem idejük, sem kapacitásuk nincs. Az akciótervek készítésének folyamatában már sokkal inkább alkalmazható lenne a SKV, ebben a fázisban viszont már nem kötelező az elkészítése. Mindazonáltal a NFÜ elkötelezte magát amellett, hogy az akciótervekre is elkészítteti a környezeti vizsgálatot, így a már területileg és a fejlesztés irányában jobban megragadható tervek környezeti kontrollja megjelenhet

A ROP-ok

A 2007–2013-as tervidőszakra vonatkozó II. Nemzeti Fejlesztési Terv regionális operatív programjaira, valamint azok környezeti vizsgálatának folyamatára rányomta a bélyegét az a tény, hogy a tervezés decentralizálása nem valósult meg. A regionális szintű tervezés, a ROP-ok készítése, szorosan követte a brüsszeli normákat és a központi utasításokat. Az újabb és újabb regionális tervvariációk a folyamatosan változó központi elvárásokhoz alkalmazkodtak. A regionális operatív programok „maradék elv” alapján jöttek létre, és tartalmuk nagyrészt az NFÜ-ben dőlt el. Bár a 2004–2006-os tervezési ciklushoz képest a regionális operatív programok már nem egy egységben, hanem régióként készültek, tartalmuk több helyen feltűnő egyezőséget mutatott.

A II. Nemzeti Fejlesztési Terv keretében készülő ROP-okat vizsgálva elmondható, hogy azok folyamatoldalról kifejezetten top-down/hierarchikus jellegűek, hiszen a döntéshozó a Kormány. A regionális ügynökség és tervező munkacsoport, valamint a regionális fejlesztési tanács csupán az előkészítést és a „legitimációt” nyújtotta.

A másik probléma az volt, hogy, bár a vonatkozó 2/2005 kormányrendelet szerint a regionális programok környezeti vizsgálatának kidolgozásakor a regionális zöldhatóságokat is be kell vonni a környezet-értékelési folyamatba, a regionális operatív programoknál ez nem történt meg. Így, bár valamilyen szinten megvoltak a DDOP tervezésénél a regionális sajátosságok, a Felügyelet részről ez csorbát szenvedett. A környezetpolitika területi

⁹⁹ Ex verb: Interjú az OP-k akcióterveinek SKV-ját végző egyik értékelővel (2007.08.07.).

letéteményesi képviselőtének elmaradása több okra vezethető vissza. Ilyen volt az, hogy a Felügyelőségek a SKV intézményével is csak ismerkedtek, vagy az, hogy a központi irányítás (NFÜ) nem preferálta a helyi zöldhatóság bevonását, noha ez jogszabályi kötelezettsége lett volna:

„Az Akciótervek, valamint az SKV-juk is központi koordinációval fog végbemenni, a ROP Irányító Hatóságával együttműködésben. A fent említett dologról beszélgettünk az OKTVF-el, és ők is gondolkodnak még azon, hogy regionális hatású terveknél, akcióprogramoknál, bevonják-e a területi felügyelőségeket. Ez még nincs eldöntve. Bár véleményem szerint nem lenne szerencsés, mivel ha területi szintre lenne leosztva az SKV, akkor ahány ROP van, annyi SKV tematikát kellene véleményezni és véleményeztetni, ami megint a mi munkánkat nehezítené.”¹⁰⁰

Az intézményi struktúra, intézményi tudás dominanciája a hierarchia felső szintjén determinálta, illetve eliminálta a területiség, a helyi érdekek megjelenését. A maradékelven készülő programok mellett a központi irányítás a partnerség tekintetében is háttérbe kívánta szorítani a területiség megjelenítését. Bár az NFT II.-nek voltak területi „roadshow-i” a korábban már utalt „választási kampánytevékenységgel egybekötve”, az OP-k társadalmi nyilvánossága, a helyi szereplők bevonása háttérbe szorult. Ennek egyik oka a tervek absztrakt voltában érhető tetten. Bár operatív és területi (regionális) tervekről van szó, a programok maguk kevés konkrét, helyhez köthető intézkedést tartalmaznak. Jellemzően az ágazati operatív programokból kihagyott elemek jelennek meg, amelynek területi megvalósulása majd csak az akciótervekhez kapcsolódóan, illetve a nyertes pályázatok területi allokációjában jelenik meg. Területiségről a kiemelt projektek keretében beszélhetünk.

A NFÜ (részben humánerőforrás kapacitás, illetve a tervezés nagy volumene miatt) a területi, helyi érdekek érvényesítésétől, különösen a környezeti vizsgálatok tekintetében igyekezett eltekinteni.

A regionalitás és a területiség elmaradása abban is érzékelhető volt, hogy a regionális operatív programok környezeti vizsgálatát egy konzorcium végezte, regionális meghatározottság nélkül. Az első akciótervek környezeti vizsgálati folyamatára is ugyanez volt igaz, azzal a különbséggel, hogy a három szervezet ágazati szempontok alapján osztotta fel a SKV munkát¹⁰¹. Mindezek mellett azonban a DDOP környezeti vizsgálatát végzők igyekeztek a társadalmatisítás során a területi zöld érdekérvényesítésnek helyet adni:

„A helyi szervek ebbe az első szintbe ugye nem lettek bevonva. Aztán amikor a társadalmi egyeztetésre került sor, akkor volt öt egyeztetés betervezve. Aztán én még kieroszakoltam, hogy legyen még hét régiós. Az öt országosból kettő úgy ment le, hogy egy ember nem volt ott. Nulla. Ez azt jelenti, hogy ki se ment a meghívó. A hét régióson viszont elég szépen voltak. Volt, hogy 40–45 ember volt. Ez azt jelenti, hogy olyan 20–30 szervezet, tehát ilyen ütősebb körök. Alapvetően én arra mentem rá, hogy a civileket hívtuk meg az adott regionális környezeti

¹⁰⁰ Ex-verb: Interjú az NFÜ egyik munkatársával (2007.04.04.)

¹⁰¹ Ex verb: Az SKV-t készítőkkal készült interjú alapján (2007.07.26.).

fórumokon keresztül, ezek őket összefogják. Van, ahol erősebbek, van, ahol kevésbé erősek. A zöldhatóságokat, az államigazgatásszerű, ahhoz közeli szervezeteket. Nyilván a régiót, nyilván a területfejlesztési szereplők egy körét.”¹⁰²

Sajnálatos módon, a regionális zöldhatóság nem vett részt a Kaposváron rendezett DDOP SKV-jának társadalmi vitáján. További probléma, hogy a társadalmi vitán történő képviselő elmaradása mellett a regionális zöldhatóság is csak erőteljes követő, tanuló magatartást folytat a környezeti vizsgálatok tekintetében. Ahogy a regionális zöldhatósággal készített interjúból kiderült, nincsen pontos képünk az SKV alkalmazásának helyéről, szerepéről, feltételeiről.

„Tőlük¹⁰³ nem volt senki. Egyébként mindenkit időben meghívtunk. Jellemző, hogy az Észak-Alföldön, Észak-Magyarországon a Nyugat-Dunántúlon, Közép-Magyarországon ott voltak a felügyelőségek. Dél-Alföldön is. Dél-Dunántúlon és a Közép-Dunántúlon egyáltalán nem voltak ott. Nem tudom miért nem. Ugyanazzal a technológiával, ugyanazzal az időzítéssel szerveztük a fórumokat. A Dél-Dunántúlon – nem tudom – de talán az lehet, hogy a környezeti problémák is mások, kisebbek, és maga a program is, környezeti szempontból a Dél-Dunántúli a legjobb, a leginkább integrálja a környezeti szempontot.”¹⁰⁴

A korábban is említettek szerint a terv és környezeti vizsgálatának absztrakt volta, a területiség tervben való megjelenésének hiátusa többek között olyan eredménnyel járt (ahogy több interjú alany véleménye is alátámasztotta), hogy a területi egyeztető fórumokon a helyi szervezetek, területi önkormányzati vezetők minimális számban képviseltették magukat, hiszen nem látták, hogy az adott operatív program, illetve annak környezeti hatásai mennyiben érintik, vagy nem érintik az adott területegységeket. Vagyis amíg nem jelenik meg a „(not) in my backyard” „effektus/veszély”, a társadalmazásnál csak az ágazatiság dominál, a területiség viszont nem.

A területi érdekvédelem és megjelenés egy másik sajátos ellentmondása került elő a Dél-Dunántúli Régióval, nevezetesen a területi vezetői pozíciós érdekharca, a „szomszédvár problematika”:

„Kaposváron¹⁰⁵ kevesen voltak. Az alapvető baj szerintem az volt. Mi¹⁰⁶ ugye a régióval, a regionális ügynökségekkel és a helyi környezetvédelmi fórumokkal csináltuk közösen a fórumokat. Ezen én is gondolkodtam, hogy miért jöttek ilyen kevesen, mert jó a régió. Rossz volt a hely kiválasztása. Én Pécsre akartam tenni. Nem, mondták, legyen inkább Kaposvár, az jobban bent van a régió közepén. Na, most innentől fogva egy jelentős kör Kaposvárra nem jött át. Kaposváron belül is ki lett téve egy ipari parkba a helyszín. Kaposvárral kapcsolatban, amit

¹⁰² Ex-verb: Az SKV-t készítőkkal készült interjú alapján (2007.07.26.).

¹⁰³ Dél-Dunántúli Környezetvédelmi-, Vízügyi- és Természetvédelmi Felügyelőség (DDKVTF).

¹⁰⁴ Ex-verb: Az SKV-t készítőkkal készült interjú alapján (2007.07.26.).

¹⁰⁵ A DDOP SKV-jának társadalmi vitáján.

¹⁰⁶ Az SKV-t készítők.

elfogadtam, hogy ott van az ... Volt ott körülbelül egy olyan 5–6 szervezet, olyan 7–8 emberrel. Főleg civilek. Az időpont sem volt talán túl szerencsés. Péntek volt, délelőtt.”¹⁰⁷

A sajtóelemzés azt mutatta, hogy a sajtó nem vette ki a részét a környezeti politika fejlesztéspolitikába történő integrációjából. Ugyanez igaz a területiségre is. Sajnálatos módon a helyi nyomtatott sajtóban (Dunántúli Napló, Tolnai Népszerűség, Somogyi Hírlap) a vizsgált időszakban nem találtunk utalást a Kaposvári egyeztető fórumra vonatkozóan.

Összegzés

Annak ellenére, hogy Magyarországon voltak már előzményei a stratégiai környezeti vizsgálatnak, az elmúlt években zajló tervezési folyamat nem mentes az ellentmondásoktól. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv, a hozzá kapcsolódó ágazati és regionális operatív programok stratégiai környezeti vizsgálata elkészült. A társadalmi vitákból látszott, hogy maga a folyamat és annak elhúzódása meglehetősen ellentmondásos megítélésű. Az eddigi tapasztalatok arra mutatnak rá, hogy a környezeti szempontok érvényesítése a tervezési folyamatban nem pusztán a jogi szabályozáson, a tervezési módszertanon, hanem a döntési mechanizmuson, a szereplőkön és a szereplők tudásán is múlik.

A kutatás eredményei azt is mutatják, hogy az átfogó területfejlesztési programokban a törekvések a *döntés-irányultságú* környezeti vizsgálat irányába mozdulnak el. A környezeti vizsgálatot végzők, valamint a tervezők elsődleges célja az volt, hogy maga a stratégia tartalmazza a környezeti érdekeket, ne pedig azok hatásának értékelése, és a visszacsatolás történjen meg. Ennek oka éppen a tervek átfogó jellege volt. Ezek a fejlesztési programok ugyanis még nem konkrét beruházásokat tartalmaznak, így azok konkrét hatását is nehéz megbecsülni. A cél inkább az, hogy az átfogó területfejlesztési tervek során olyan környezeti vizsgálat történjen, amely az ilyen típusú átfogó fejlesztési programok jellegét befolyásolja környezetvédelmi szempontból.

Ha folyamatoldalról vizsgáljuk az eddigi országos/regionális szintű tapasztalatokat, akkor azt mondhatjuk, hogy a kép nem ennyire pozitív. Kétségtelen, hogy a 2007–13 programozási időszak volt az első, ahol nagy volumenben történtek környezeti vizsgálatok. Így a részbeni tapasztalatlanságnak is betudhatóak a felmerülő ellentmondások, azonban a kutatás azt is mutatja, hogy ebben szerepe van a magyar túlzott bürokratikus intézményi rendszernek, valamint annak is, hogy a szakpolitikai elképzelések, valamint a tervezés ugyan párhuzamosan, de gyakran különállóan, nem integrált módon történik.

A kutatás eredményeiből leszűrhető, hogy elsősorban a bürokratikus nehézségek miatt (mely megállapítás vonatkozik a túlzott hierarchikus intézményrendszerre, valamint az intézményi tudás dominanciájára), néhány környezeti vizsgálat készítése során csak (a PARTI-DÁRIO, M.–VOOGD, H. (2004) elmélet szerinti) „kapcsolt integráció” valósult meg. Ugyanis

¹⁰⁷ Ex verb: Az SKV-t készítőikkel készült interjú alapján (2007.07.26.). Itt jegyzendő meg az is, hogy az interjúalany nem kötődik a Dél-Dunántúli Régióhoz, mentális térképét nem befolyásolja Pécs vagy Kaposvár iránti szimpátia.

előfordult az, hogy a fejlesztési terv készítése már lezárult, azonban a környezeti értékelés még „javában zajlott”. Mivel ekkor már nincs lehetőség arra, hogy a környezeti vizsgálatban megfogalmazottak érvényesüljenek a tervben, így a SKV csak egy, a jogszabályi kritériumoknak ugyan megfelelő, kötelező csatolmánya a területfejlesztési tervnek.

A kutatási tapasztalatokból az irányítási rendszer, valamint az intézményi infrastruktúra tekintetében az alábbi következtetések vonhatóak le:

- Mind a magyar kormányzás általános jellemzői, mind pedig a SKV készítésének konkrét körülményei azt támasztják alá, hogy az irányítás/kormányzás *hierarchikus modellje* egyelőre domináns, annak ellenére, hogy – különösen az EU nyomására – a partnerségi *hálózati irányítás (network governance)* szükségessége már vitathatatlan;
- A SKV készítésének a folyamata azonban rámutatott arra, hogy megindult egy elmozdulás a hierarchikus kormányzástól a hálózati kormányzás irányába, amennyiben az egyébként bürokratikus logikával működő állami intézmények a jogi szabályozás előírásainak megfelelően horizontális egyeztetéseket is lefolytatnak, elsősorban a szaktárcák egymás között;
- Magyarországon az *uniós tervezés még kialakulatlan* volt tekinthető, ami megnehezítette a kormányzási/irányítási módok azonosítását, nehéz volt ugyanis leválasztani a folyamatokban a szabályszerű (rendszerszerű) és a véletlenszerű, esetleges elemeket. A tervezés (beleértve a környezeti vizsgálat folyamatát is) iteratív jellege, az egyeztetések átláthatatlan, lényegében szabályozatlan labirintusa, a szakmai tervezést végző és a politikai döntést hozó fórumok közötti kapcsolatok hektikus alakulása végül is oda vezetett, hogy nehéz azonosítani az egyes véleményező fórumok, szereplők tényleges befolyását a döntésekre. Az uniós tervek jellemzően absztrakt műfaja, a területiség háttérbe szorulása még azt is megnehezíti, hogy felfedhető legyen a tervek érték- és érdektartalma. **A legnagyobb probléma viszont a tanulás hiánya.**
- A hierarchikus karakter a legnyilvánvalóbban a központi és regionális döntéshozók közötti viszonyban érhető tetten. Miközben a regionális fejlesztési ügynökségek, és az ad hoc módon létrehozott tervezői munkacsoportok formálisan részesei voltak a regionális operatív programok készítésének, ténylegesen azonban a ROP tartalmát a központi tervező nagyon erős befolyása („intézményi tudása”) determinálta. Különösen hangsúlyos az SKV esetében az *uniós bürokrácia* szerepe, amellyel kapcsolatban az alkudozásnak (bargain), és meggyőzésnek/érvelésnek (arguing) nem volt igazán tere. De hasonló volt a modell a nemzeti és regionális szint közötti viszonyrendszerben is. Ennek alapvető oka a regionális szint gyenge státusza mellett az, hogy az egyeztetések alapvetően hivatalok (regionális ügynökség/nemzeti ügynökség) és nem politikusok (kormány, miniszter/ választott önkormányzati politikus) között bonyolódott le.
- Komoly tényező volt az időzítés, illetve az időmenedzsment hiánya, hiszen a tényleges visszacsatolásokra, érvelő vitára a tervezés tényleges folyamata időt sem hagyott. És sajnálatos módon, úgy tűnik, hogy ez a 2014–20-as időszakra vonatkozó tervezésnél sem javult!
- Hátráltató tényező volt a megfelelő kommunikáció hiánya a fejlesztési aréna aktorai között. Ez nem csak a regionális szintre igaz, hanem a megyei, kistérségi és tele-

pülségi szint kutatásának eredményei is ezt támasztották alá. Vagyis az információs csatorna, a hatékony kommunikáció hiánya nem segíti elő a megfelelő környezeti politika (jelen esetben annak eszközeinek (SKV) integrációját).

- A hazai empirikus vizsgálatokból láthatóvá vált, hogy a túlzottan központosított, hierarchikus irányítási metódus nem szolgálja a környezeti érdekek érvényesülését. Ha megpróbálunk megoldásként egy olyan intézményi rendszert keresni, amely jó gyakorlatként adaptálható Magyarország számára, akkor célszerű Hollandiához fordulni, a holland környezetvédelmi értékelési modellt citálni. Ez a rendszer is – részben „jogszabály vezéreltségéből” is kifolyólag – hierarchikus irányítási elemekkel rendelkezik, és központosított abban a tekintetben, hogy a holland környezetvédelmi értékelésben minden környezeti hatásvizsgálatnak egy szakértői testülethez, a már említett Holland Környezetértékelési Bizottsághoz (HKB) kell kerülnie. Ugyanez vonatkozik kötelező jelleggel azokra a stratégiai környezeti vizsgálatokra is, ahol a tervek védett területeket érintenek.

7.1.6. A környezetpolitika ellentmondásai az ISPA/CF beruházásoknál¹⁰⁸

A 2000–06 közötti időszakban az ISPA (majd KA) inkább individuális projektek sorozataként, mint programként valósult meg. Általánosságban elmondható, hogy bár a 2000–06-os időszakban a forrásallokáció szigorú rendet követett, a források felszívása a vártnál sokkal lassabb volt, amely a projektek végrehajtásának elhúzódását eredményezte. 2011 novemberére végül ezen projektek 4/5-e fizikailag elkészült.

A végrehajtás az ISPA-ban és a KA-ban hasonló volt, alapvetően a tagországok szektorális stratégiáira kellett, hogy épüljenek. A projektfejlesztések környezeti hatásvizsgálatot (KHV) és költség-haszon elemzést (CBA) is megköveteltek. A közbeszerzések felelőssége a KA-nál már teljes mértékben a tagállamoké volt, míg az ISPA idejében az Unió delegáltjai ex-ante kontrol funkciót gyakoroltak. Az Irányító Hatóság (IH), a közreműködő szervezet (KSZ) és a végrehajtó testület (ez utóbbi nálunk a KSZ-be integrálódott) országonként más és más, a sajátos intézményi berendezkedésektől, működésük az adminisztratív kapacitástól és kultúrától függött. A stratégiai tervezés, – amely alapja volt a beruházásoknak – sok tagállamban az átpolitizáltságtól sem volt mentes. Amíg a projektek kialakítása és fejlesztése a négy korábban csatlakozott tagállamban (Görögország, Írország, Spanyolország, Portugália) rutinnak számított, addig az újonnan csatlakozó országokban ez problematikus volt. A gyors projektgenerálás nem volt megfelelő, ráadásul kapacitási problémákkal is társult. A közbeszerzésekkel kapcsolatosan a nemzeti közbeszerzésekről az EU-s PRAG-ra való átállás az új tagoknál kihívást jelentett. Különösen ezekre volt jellemző a kivitelezés csúszása, a költségvetés gyengesége, amely alapvető javulást nem mutatott.

Alapvetően elmondható, hogy az itt tárgyalandó közép- és kelet-európai tagországok (Szlovákia, Románia, Lengyelország, Litvánia, Lettország, Magyarország, Észtország, Csehország és Bulgária) adminisztratív és menedzsment kapacitása nem volt felkészült a források fogadására. A 2007–13-as programozási időszak több tagállamban kihívás volt

¹⁰⁸ Varjú V. 2013b alapján.

(pl. Bulgária, Észtország, Románia, Szlovákia), ahol a kapacitás és az intézményi tudás nem transzferálódott hatékonyan.

Az alapok elköltési sikerességének tekintetében alapvetően két klaszter különböztethető meg. Az egyik klaszter, ahol a kohéziós források aránya a teljes költségekhez képest 70–79% között alakult (Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia), míg a másik klaszterbe azon országok találhatók, amelyek ilyen tekintetű sikerességének aránya lényegesen 70% alatt van (Bulgária, Csehország, Magyarország, Szlovákia). Bár az okok sokrétűek, azok alapvetően az intézményrendszeri hiányosságokra, kompetenciahiányokra utalnak. A magyar eset feltárásakor ez egyértelművé vált: nagyon sok késés, csúszás, hatékonyatlanság az intézményrendszer bürokratikusságából, nehezen átláthatóságából, a megfelelő kapacitás hiányából adódott, amelyet egyébiránt az Állami Számvevőszék (ÁSZ) jelentései¹⁰⁹ is folyamatosan feltártak.

Az egyes tagországokban a menedzsment és az irányítás (governance) hatékony működése az alapján került értékelésre, hogy az mennyiben találkozott az EU-s és nemzeti kívánalmakkal, jogszabályi előírásokkal, valamint volt-e a megfelelő működésnek pozitív, tovagyűrűző hatása. Ebben a tekintetben a már „gyakorlott” országokhoz (pl. Írország) hasonló hatékony menedzsment jelent meg Litvániában.

Az ISPA menedzselésében az EU alapvető decentralizációt követelt meg. Ehhez közvetlen közreműködő/segítő intézményt is delegált (Delegáció). A csatlakozás után a funkció a tagállamokhoz került át, nagyobb felelősséget hárítva rájuk, amely a meglévő irányítási sajátosságok felerősödéséhez vezetett. Magyarországon a csatlakozás után több lépcsőben létrehozott NFÜ töltötte be az irányító szerepet az alap menedzselésében.

Alapvetően három szervezeti tényező hatott a menedzsment rendszerek létrejöttére: az intézményi stabilitás, az adminisztratív folytonosság, és a személyzeti kapacitás. Az intézményi stabilitás negatív hatásai érhetőek tetten Csehországban és Szlovákiában ahol az irányítás átkerült az új szektorális minisztériumokhoz, ahol újra kellett építeni a kapacitásokat. Magyarországon a kormányváltások okozta folyamatos intézményi átszervezések hatottak negatívan a megvalósításra, és okoztak késéseket. Az átmenet az ISPA-ból (2000–06) a KA-ba (2007–13) Szlovákiában és Romániában is tudásvesztéssel járt, ahol az intézményi átszervezések következtében a korábbi tudással rendelkező egyének már nem ugyanott folytatták munkájukat.

Ha a végrehajtás alacsonyabb szintjeire tekintünk, találhatunk előremutató példát. Bulgáriában, Csehországban és Magyarországon ezen a szinten a koordináció és az interakció az aktorok között megfelelően segítette a projekt-végrehajtási hatékonyságot. Ennek ellentéte volt detektálható a stratégiaalkotás szintjén, a végrehajtási rendszer (f)első eleménél, ahol a projekteket megalapozó stratégiaalkotás bürokratikus módon, átpolitizálva, minimális (de kellően szakképzett) személyi kapacitással készült, amely az anomáliák miatt késést szenvedett. A stratégiai tervezés ilyen alacsonyabb szintje (amikor a stratégiai tervezés ugyan megfelelőnek mondható, de a beruházásokra közvetlen hatása kismértékű, vagyis a végrehajtás nem a stratégia prioritásain alapszik, hanem más tényezők is közrejátszanak,

¹⁰⁹ ISPA Report 2005: Jelentés az ISPA támogatásból megvalósított környezetvédelmi programok ellenőrzéséről. <http://www.asz.hu/jelentes/0469/jelentes-az-ispa-tamogatasbol-megvalosított-kornyezetvedelmi-programok-ellenorzeserol/0469j000.pdf>

így a stratégia átpolitizáltsága, avagy túl általános jellege) figyelhető meg Csehországban, Magyarországon, Lengyelországban, Romániában. Ezzel szemben adekvát stratégia-alkalmazás, vagyis a stratégiai prioritások mentén történő környezetvédelmi beruházások kijelölését találjuk Bulgáriában, Észtorszában, Litvániában, Lettorszában és Szlovákiában (8. táblázat).

A tagországok intézményrendszeri hatékonyságát jelzi az is, hogy az egyes projekttervek milyen gyorsan kerültek jóváhagyásra. A környezetvédelmi nagyberuházások tekintetében a jóváhagyási folyamat alig volt több, mint 6 hónap Litvánia és Szlovákia esetében, míg a leglassúbb országokban a folyamat a két évet is meghaladta (pl. Bulgária, Észtország, Magyarország, Lengyelország).

Az 8. táblázatban összefoglaltuk azokat a faktorokat, amelyek az egyes tagállamokban pozitívan, vagy negatívan hatottak a környezetvédelmi beruházások végrehajtására. Az egyes faktorok azt jelzik, hogy az adott ország intézményrendszere mennyire segíti a hatékony (területi) környezeti kohézió megvalósulását.

8. táblázat

Az egyes KKE országok forrásfelhasználáshoz kapcsolódó értékelése a végrehajtásra történő hatás figyelembe vételével.

<i>Tényezők/országok</i>	<i>SK</i>	<i>RO</i>	<i>PL</i>	<i>LV</i>	<i>LT</i>	<i>HU</i>	<i>EE</i>	<i>CZ</i>	<i>BG</i>
Forrásfelhasználás hatékonysága	-	+	+	+	+	-	++	-	-
Stratégiai tervek adekvátsága	+	-	-	+	+	-	+	-	+
Projekttek jóváhagyásának gyorsasága	+	0	-	+	0	-	-	0	-

Forrás: Az ex-post értékelés Final Reportja alapján – saját szerkesztés

A táblázatból látható, hogy Magyarország, Lengyelország, Csehország és Bulgária azok az országok, amelyekben a végrehajtás a legproblematisabb, míg a leghatékonyabb ebben a tekintetben Litvánia. A Balti Államok és Szlovákia is a hatékonyabb országok közé tartozik. Az okok részben eltérőek, azonban jellemzően az intézményrendszer nehézkes (vagy éppen hatékony) működését tükrözi vissza.

7.1.7. További kutatási irányok – tanulás a 2014–20-as tervezési időszakhoz?!

Az elmúlt években jónéhány stratégia terv (pl. Vásárhelyi Terv továbbfejlesztése, árvízvédelmi fejlesztési programok), és a hozzá kapcsolódó környezeti vizsgálat készült Magyarországon, amely lehetőséget biztosított arra, hogy a stratégiai környezeti vizsgálat szakmai szempontból rutinná váljon. A SKV tervezési folyamatba illeszkedése is vélhetőleg javult, hatékonyságáról szélesebb körű kutatást lenne érdemes ismételtelen lefolytatni.

A 2014–20-as tervezési időszakra való felkészülés – a szakmai, tervezésért felelős szervezetek unszolása ellenére – ismételtelen későn indult. A területfejlesztés átszervezésének központi kérdése, a feladatok újradefiniálása, a szerepkörök tisztázásának elhúzódnása ismételtelen oda vezetett, hogy az uniós tervezés lényegi része 2013 második felében indult el, szembesítve az érintetteket ismételtelen a felfokozott tempóval és az extrém rövid határidőkkel. Annak ellenére, hogy az új tervezési ciklusban sok könnyítés történt abban

a tekintetben, hogy a tervdokumentumokat template-szerűen, az Unió által megadott szempontok alapján kellett elkészíteni, a tervezés elcsúszott. (2013-ban, ugyanezen időszak alatt a lengyel tervezés, tanulva a magyarhoz hasonlatos hibákból, idejében elkészült terveivel, amelyet kellően előkészített, lehetőséget biztosítva az elmélyült, széles szakmai és társadalmi részvételle.)

Az új tervezési időszakban a régiók helyett a kormányzat a megyéket helyezte pozícióba, a tervek készítésben viszont magukra lettek hagyva, legalább is abban a tekintetben, hogy nem volt megfelelő apparátusuk terveik kidolgozására, így a rendelkezésre álló forrásokat kellett úgy csoportosítaniuk, hogy abból kellő mélységű tervek születhessenek a 2014–20-as időszakra.

2012 végén az operatív programokra kiírt SKV közbeszerzési tenderére mindösszesen egyetlen konzorcium jelentkezett. Közelebbről megvizsgálva az látható, hogy ez a konzorcium számos olyan szakértővel rendelkezik, akik a hazai SKV-ban már ismertek, tapasztaltak, korábbi operatív programok környezeti vizsgálatát végezték, megfelelő szakértői tudással rendelkeznek. Ez a tény biztató arra nézve, hogy a korábbi tapasztalatokat felhasználva a készülő operatív programok környezeti vizsgálata a korábban bevált módszerek használatával sikeres lehessen. Amelyre minimális hatása van a konzorciumnak, az a rendelkezésre álló idő, amely a tervezési folyamat elhúzódnásából fakad. Az, hogy ez a hiátus mennyiben gátolta a hatékonyságot, későbbi tudományos kutatásokból feltárássra érdemes.

Érdekes kutatási iránya lesz a 2014–20-as időszakot vizsgáló elemzéseknek a megszűnő NFÜ helyét betöltő minisztériumokon belül létrehozott irányító hatóságok szerepének, működésének vizsgálata. Bár a tervezésben jelenleg nem vesznek részt, kutatói kérdésként az merülhet fel, hogy az intézményi decentralizáció a szakmaiság növelését segítette-e, megfelelő kapacitásokat rendeltek-e az új struktúrákhoz, valamint az irányítás formálisan lesz csak decentralizált, vagy a valóságban is.

7.2. A hazai környezetpolitikai integráció területi vetületei

7.2.1. A megyei szint

A megyei szint vizsgálata azért is időszerű és szükséges, mert az új területfejlesztési törvény szerint a 2014–20-as tervezési időszakban a korábbi régiók helyett a megyék a területi fejlesztési források felelősei. Ehhez elkészítették megyei fejlesztési koncepcióikat. Az első időszakban az látszott, hogy ez nem ment teljesen akadálymentesen, hiszen az új feladatra tervezői kapacitást kellett toborozni, valamint a kormányzatnak forrásokat kellett allokálnia a megyei szintre, hogy ezek a tervek elkészüljenek. Vagyis a regionális fejlesztési ügynökségeknél felhalmozott tudás tulajdonképpen kárba vészett, annak felhasználása csak egyedi szerződéseken, plussz források felhasználásával valósult meg.

A tervezés sikerességét (a könyv kéziratának zárásakor) még nem tudjuk megítélni, valamint azt sem, hogy a környezeti érdekek ezekben a tervekben milyen módon és mértékben érvényesültek, néhány dologra azonban érdemes felhívni a figyelmet egy korábbi kutatás eredményeinek citálásával annak érdekében, hogy a jövőbeni tervezési és környezetpolitikai integrációs anomáliák elkerülhetőek legyenek.

A 7. fejezet felvezetőjében említett 2008-as megyei vizsgálatokból kiderült, a válaszadók mindegyike hallott már a SKV-ról. A választ adó megyei önkormányzatok több mint a felének a kérdezett időszaktól – a 2/2005 kormányrendelet 2005. januári hatálybalépésétől – volt már olyan rendezési, vagy egyéb ágazati terve, melyre már alkalmaznia kellett volna az említett környezeti vizsgálatot. Noha – ahogy a kérdőívből kiderül – mindegyik megyei önkormányzat különösen fontosnak gondolta a környezeti kérdések figyelembe vételét a fejlesztéseknél, a kérdéses terveknel SKV-t egyik önkormányzat sem végeztetett. A válaszokból az is kiderül, hogy sokszor nem egyértelmű a kormányrendelet, valamint a környezeti vizsgálat értelmezése. A válaszadók közül többen úgy értelmezik a jogszabályt, hogy az a településekre vonatkozik elsősorban, hiszen a konkrét beruházások települési szinten valósulnak meg:

„A környezeti vizsgálatokban általában a települési önkormányzatok érintettek. Környezeti vizsgálat a megyei önkormányzatnál még nem volt. A megyei önkormányzat(ok)nak általában nincs olyan intézménye, melynél beruházási munkánál környezeti vizsgálat lenne szükséges. Ez a települési önkormányzatok területén a környezetvédelmi tervek, beruházások esetén szükséges.”¹¹⁰

Többen úgy interpretálják tehát a SKV-t, mint ha az valójában KHV lenne (de nem úgy, mint hatásvizsgálat-orientált SKV):

„A területi terveknek az a szerepük, hogy az önkormányzat érvényesítse a bennük foglaltakat, tehát nem „megvalósítja” a tervet. Ezek a tervek meghatározzák a fejlesztések kereteit, irányait, de nem rendelkeznek konkrét beruházásokról, és nem biztosítanak fejlesztési forrásokat, ezért a stratégiai környezeti vizsgálat szempontjai esetenként erőltetettek.”¹¹¹

A válaszadók még azt is megemlítik, hogy a SKV-val kapcsolatosan nem állnak rendelkezésükre gyakorlati tapasztalatok más önkormányzatoktól, nincsenek információk, hogy azt a gyakorlatban hogyan is kellene, vagy lehetne hatékonyan elvégezni. Úgy tűnik tehát, hogy a környezeti vizsgálatok a megfelelő információk hiánya miatt szenvednek késedelmet.

Mivel a megyéknek nincs információjuk, ezért nincsenek azzal sem tisztában, hogy a feladat végrehajtásához milyen típusú tudás szükséges, a vizsgálatot milyen forrásból, milyen forrásnagysággal, milyen kiválasztási formával lehetne elvégeztetni.

Ha az attitűdre vonatkozó kérdéseket vizsgáljuk, a kép némileg homogénebb. A válaszadók inkább pozitívan viszonyulnak a természeti és környezeti értékek megőrzéséhez, és a fenntartható fejlődés eszméjének megfelelően inkább hosszú távú gondolkodás jellemzi őket. Az, hogy a környezeti vizsgálat egy újabb feladat, illetve költségfejezet a megyék számára, szintén megjelenik, mint átlagos tényező, amellyel foglalkozni kell, de valamivel gyengébben jelenik meg az attitűdben, mint a környezetvédelmi szemlélet (9. táblázat).

¹¹⁰ Idézet az egyik kitöltött megyei önkormányzati kérdőívből.

¹¹¹ Idézet az egyik kitöltött megyei önkormányzati kérdőívből.

9. táblázat

*A megyéknek kiküldött kérdőív 15. kérdésére¹¹² adott
válaszok/osztályzatok számtani átlaga (2007).*

<i>Állítás</i>	<i>Osztályzat átlaga</i>
A környezeti vizsgálat hozzájárulhat a megye természeti értékeinek megőrzéséhez	3,71
A környezeti vizsgálat csak egy újabb feladat az önkormányzatok számára	3,00
A környezeti vizsgálat egy újabb jelentős költségfejezet az önkormányzat számára	3,14
A környezeti vizsgálat egy hosszútávon megtérülő befektetés lehet az önkormányzat számára	3,57

Forrás: A szerző adatgyűjtése és szerkesztése.

E mellett detektálhatóak olyan attitűdök is, amelyek a megyék részéről egyértelműen *nem* a fenntartható *fejlődési* szemléletet, hanem a pusztán *növekedést* tartja szem előtt. Volt olyan interjúalany, aki arra a kérdésre, hogy „Kérjük, néhány szóban írja le, értékelje a (lehetőséges) helyét és szerepét a környezeti vizsgálatnak”, azt a választ adta, hogy: „*A terület-használat, illetve egyes tevékenységek korlátozása.*”

7.2.2. Települési szint

Ahogy fentebb említésre került, az SKV, mint új környezetvédelmi mechanizmus koránt sem nyert annyira széles teret megyei szinten, mint az országos, vagy a regionális szintű fejlesztéspolitikában. Ennek több oka is lehet. Egyrészt a kormányrendelet hatályba lépése óta (2005 év eleje) valamint a hivatkozott első kutatás lezárása között (2008 október) tervezési szempontból nem túl hosszú idő telt el. Ezen idő alatt vélhetőleg az önkormányzatok fejlesztési tervei nem kerültek olyan stádiumba, hogy azokat frissíteni kellene. Ha vannak olyanok, amelyek mégis ilyen állapotban vannak, akkor vélhetőleg a kisebb, hátrányosabb településeken nem biztos, hogy (kellő) hangsúlyt kap a környezeti vizsgálat a tervek megújításánál, ezen önkormányzatoknál a meglévő jegyzői funkció ellenére az SKV-ról kapott információk hiányosak.

A visszaérkezett válaszok alapján a hipotézis beigazolódt. Az alapvető probléma a települési szinttel az, hogy a válaszadók több mint 45%-a nem is hallott az SKV-ról, és a válaszadók kevesebb, mint 10%-a készített ilyen. Ezt az arányt azonban árnyalja az, hogy a vizsgált időszakban (2005. január és a válaszadás időpontja között) a válaszadó települések 73%-ában készült olyan terv, vagy annak módosítása, amelyre környezeti vizsgálatot kellett volna végezni (10. táblázat). Azon települések, amelyek hallottak már az SKV-ról, és volt is környezeti vizsgálat-köteles programjuk (a válaszadó települések több mint fele volt ilyen), ezen településeknek közel egyharmada készített is SKV-t.

¹¹² A 15. kérdés: Kérjük az iskolai osztályzatoknak megfelelően 1-től 5-ig értékelje az alábbi állításokat, ahol a számokkal árnyalni tudja véleményét (ahol 1= egyáltalán nem ért egyet az állítással, 5= teljes mértékben egyetért az állítással).

10. táblázat

Települési kérdőív egyes kérdéseinek válaszai.

	Igen	Nem	Nem tudja/Nincs Válasz
(3.) Hallott-e az SKV-ról?	51%	46%	3%
(4.) Készült-e SKV?	10%	71%	19%
Volt valamilyen fejlesztési terv (területi v. ágazati)	73%	24%	3%
Ahol volt terv, készült-e SKV?	28%	47%	25%

Forrás: A szerző szerkesztése.

Ez azt jelenti, hogy a települések több mint kétharmada – ha kicsit sarkítva is fogalmazzunk, és feltételezzük, hogy a nem válaszolók nem készítettek SKV-t – tudatos vagy nem tudatos módon, de mulasztásos jogszabálysértést követhetett el (ezt több önkormányzat egyébiránt fel is vállalta). Ennek okai nagyrészt az ismeret hiányában keresendők. Amellett, hogy a települések majdnem fele semmilyen információval nem rendelkezik a környezeti vizsgálatról, azok, akik rendelkeznek valamilyen tudással, ők jellemzően arra hivatkoznak, hogy egy **információs hálózat** megkönnyítené a tájékozódásukat ilyen, és hasonló kérdésekben.

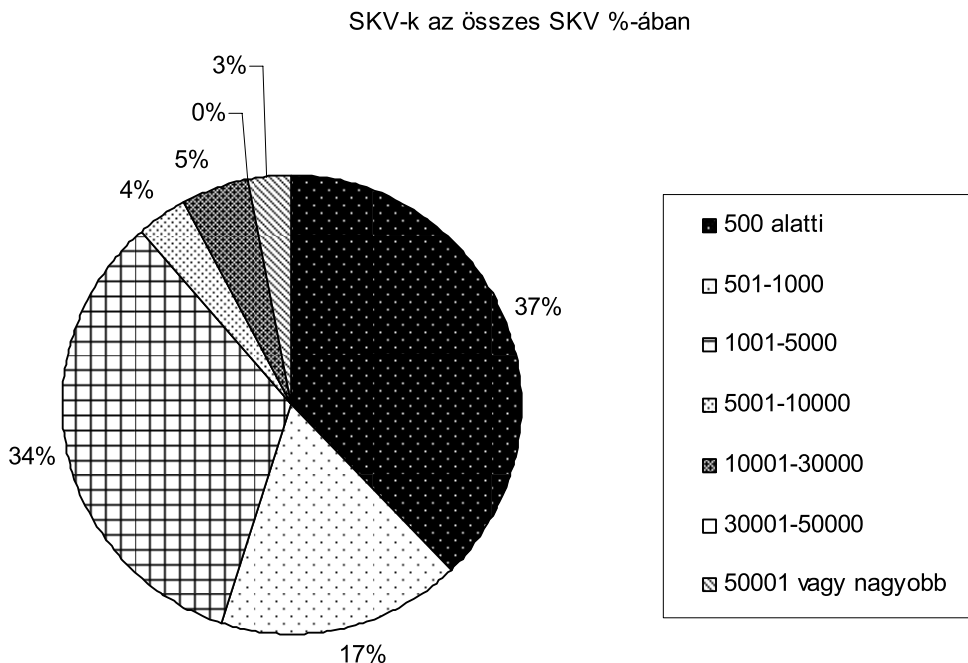
A településeknél kardinális kérdésként jelenik meg a **forráshiány** is. Bár azok fele, akik készítettek SKV-t az adott terv készítőjére bízták annak végrehajtását, és a terv büdzséjébe építették bele a környezeti vizsgálat költségét, a SKV-t végző települések másik fele viszont addicionális pénzügyi forrásokat vett igénybe a környezeti vizsgálat elkészítéséhez. Azok, akik tudatosan nem készítettek SKV-t többnyire azzal indokolták ezt, hogy erre nincs is szükség, hiszen a környezeti érdekek érvényesítésére már eddig is létezett eszköz, nevezetesen a KHV. Többen jelölték meg, és azonosították a SKV-t a települések kötelezően elkészítendő környezetvédelmi programjával, ami valóban fontos, azonban nem azonos a SKV-val. A válaszadók indokai között megjelent a megyei szinten is tapasztalt, de ellentétes előjelű érv, miszerint a SKV-t nem települési, hanem magasabb megyei, vagy regionális szintű tervezéskor kell készíteni.

További probléma, hogy a magyar jogszabály – és az uniós irányelv is –, több helyen szabad kezet ad a SKV készítésének területi vonatkozásában, így kibúvára ad lehetőséget a SKV készítése tekintetében (2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet).

A magyar jogszabály nem kötelezi a kidolgozókat a település egy részére készülő szabályozási tervnél SKV készítésére, illetve – bár magyar keretek között jóval szűkebben, mint az uniós irányelvnél – némi mozgásteret is ad a kidolgozónak a tekintetben, hogy meghatározza, hogy az adott tervnek mekkora a várható környezeti hatása. Erre a „szabad mozgástérre” hivatkozva azonban az önkormányzatoknak lehetőségük lehet arra, hogy kisebb módosításoknál elkerüljék a környezeti vizsgálat kötelezettségét (hivatkozva arra az egyébként jogos felvetésre, mely szerint a környezethasználatot jelentő tevékenységek, vagy létesítmények úgysis hatósági engedélyezési kötelezettséggel bírnak).

Településméretbeli különbségek

Ha a településméret szerint vizsgáljuk a válaszokat, akkor azt láthatjuk, hogy elsősorban a kis lélekszámú települések azok, amelyek környezeti vizsgálatot végeztek terveikhez, vagy azok módosításaihoz (7. ábra).



7. ábra

Települések terveihez készített SKV-k, településtípusok szerint (súlyozott adatok).

Forrás: Saját szerkesztés, TEIR 2008 adatok alapján súlyozva.

A 7. ábra alapján látható, annak ellenére, hogy a kistelepülések alulreprezentáltak voltak a kérdőívvel való elérés tekintetében – azaz sokuk nem rendelkezett élő e-mail címmel, az információktól jobban el vannak zárva, mint a nagyobb lélekszámú települések –, mégis több SKV-t készítettek. Ez önmagában még azonban nem jelenti azt, hogy a környezeti érdekeket jobban érvényesítik, vagy arra érzékenyebbek. Ezt támasztják alá a 15. kérdésekre adott válaszok.

Itt, ha a települések lélekszáma alapján képzett típusok szerinti válaszokat vizsgáljuk (II. táblázat), az egyes kérdésekre adott „osztályzatok” átlagánál látható, hogy a legfontosabbnak a környezeti érdekeket az 1000–5000 fő közötti települések tartják (4,54 átlag). A kistelepülések ebből a szempontból kevésbé tűnnek környezetérzékenynek. Ennek oka az lehet, hogy a környezeti problémák a kistelepüléseket kevésbé érintik, lévén a kistelepüléseken kismértékűek az ipari jellegű beruházások, amelyek szennyező hatással lehetnek. Ezt támasztja alá, hogy a 10 000 fő feletti települések viszont az átlagnál hangsúlyosabbnak gondolják a környezeti kérdéseket, hiszen a nagyobb lélekszámmal járó közlekedési terhelés és az ipari beruházások nagyobb volumene nagyobb környezeti kockázatokkal is jár, amelyet a fejlesztési tervezés során nagyobb súllyal kell figyelembe venni.

11. táblázat

A kérdőív 15. kérdésére adott válaszok számtani átlaga, és a teljes minta átlagától való eltérések.

	<i>1. A környezeti vizsgálat hozzájárulhat a település természeti értékeinek megőrzéséhez</i>	<i>Átlag-tól való eltérés (%)</i>	<i>2. A környezeti vizsgálat csak egy újabb feladat az önkormányzatok számára</i>	<i>Átlag-tól való eltérés (%)</i>	<i>4. A környezeti vizsgálat egy hosszútávon megtérülő befektetés lehet az önkormányzat számára</i>	<i>Átlag-tól való eltérés (%)</i>
500 alatti	3,85	-1,28%	3,48	10,13%	3,15	-6,25%
501–1000	3,84	-1,54%	4,64	46,84%	3,06	-8,93%
1001–5000	4,54	16,41%	3,68	16,46%	3,50	4,17%
5001–10000	3,70	-5,13%	3,08	-2,53%	3,45	2,68%
10001–30000	4,03	3,33%	2,86	-9,49%	3,71	10,42%
30001–50000	4,20	7,69%	3,00	-5,06%	3,80	13,10%
50001 vagy nagyobb	4,00	2,56%	3,00	-5,06%	3,15	-6,25%
A teljes minta átlaga	3,90		3,16		3,36	

Forrás: A szerző szerkesztése

A fentieket támasztja alá több, a kérdőív más kérdéseire adott válaszok értékelése is. Látható, hogy amíg az 1 000 fő alatti települések az átlaghoz képest kevésbé látják hosszútávon megtérülő befektetésnek a környezeti vizsgálatot, addig a 10 000 fő feletti települések ennek ellenkezőjéről tanúskodnak, valamint ők kevésbé vélik ezt egy újabb, kötelező önkormányzati feladatnak, szemben az 1 000 fő alatti településekkel.

A fenti számokat és tendenciát támasztják alá a szabad megjegyzésre lehetőséget biztosító kérdésre adott jellemző válaszok is (*1. szövegdoboz*).

1. szövegdoboz:

A szabad megjegyzésre lehetőséget biztosító kérdésre adott jellemző válaszok válaszai (zárójelben az előfordulások száma):

1000 fő alatti településeknél:

- Nagyobb projekt keretében van értelme. (5)
- Nincs rá pénz, településszintre nincs, csak kistérségre van értelme. (6)
- Zöldhatóság feladata, ő a letéteményes. Ha van KHV, minek SKV. (3)
- SKV-nak jelentősége nincs, KHV kell. (13)
- Nem települési szintű feladat. (8)

10000 fő feletti települések:

- További fejlesztési lehetőségeket megalapozza. (3)
- A fenntartható fejlődés elengedhetetlen eszköze. (5)
- Átfogó módon irányítja a figyelmet a problémára (3)
- Élhetőbb települést eredményez. (8)

4 évvel később¹¹³

A fentebb hivatkozott TÁMOP kutatás keretében ismételten megcéloltuk az önkormányzatokat, hiszen kíváncsiak voltunk – többek között – arra, hogy milyen a települési önkormányzatok környezetvédelmi attitűdje, a környezetpolitika döntéshozásba történő integrációjához való hozzáállás.

Ennek megfelelően egy online, önkitöltős kérdőívet küldtünk ki a magyar települési önkormányzatoknak kétszeri felkereséssel 2012. április és május hónapokban. A kérdőívek kitöltésére vonatkozó online linket összesen 4584 e-mail címre küldtük ki. Az e-mail cím tartalmazza mind a magyarországi 3153 (2012) települést, valamint Budapest 23 kerületét. Voltak tehát olyan települések, amelyek több e-mail címmel rendelkeztek. A települések weboldalain elérhető e-maileket a 19 megyei kormányhivatal weboldalairól elérhető adatbázissal, valamint a Belügyminisztériumtól hivatalosan megkért települési önkormányzati e-mail cím listával fésültük össze. Mindösszesen 15 olyan települést találtunk, ahol az egy vagy több e-mail cím egyike sem volt élő. A „kézbesíthetlenség” 10 megyét érintett. A legtöbb (3db) „elérhetetlen” település Borsod-Abaúj-Zemplén megyében volt. Az e-mailek nem elért települések 80%-a 1000 fő alatti település.

A megkérdezett önkormányzatok közül 649 kattintott rá az elküldött linkre és/vagy kezdte el a kérdőív kitöltését, végül 283 önkormányzat fejezte be azt. A duplikációk és a területileg beazonosíthatatlan önkormányzatok kiszűrését követően 272 teljesen kitöltött települési önkormányzati kérdőívet értékeltünk. A kérdőívek kitöltése név nélkül történt, a beérkezett kérdőívek beazonosítása automatikusan akadályozva volt, így amelyik település önkéntesen nem adta meg a település nevét, ezen települések a végső elemzésbe nem kerültek. Azon önkormányzatok, amelyek megadták a településük nevét, hozzájárultak az elemzés sikeréhez, azonban a kutatói etika és a szakma szabályai (HÉRA G.–LIGETI GY. 2005) szerint ezek a települések az eredmények ismertetésekor beazonosíthatatlanok maradnak. A kérdőívekben a települések polgármestereit kérdeztük, de volt ahol a kérdésekre a helyettes polgármester, vagy a kérdésekre felhatalmazott polgármesteri hivatal alkalmazottja adott választ.

Magyei bontásban a válaszok száma két százalékponton belül szóródott. Ez alól kivételt képez Borsod-Abaúj-Zemplén megye, ahol a visszaérkezések aránya 6% alatti, míg Békés megye, ahol ez 14% feletti.

Az értékelhető kérdőívek legnagyobb része az 1001–5000 fő közötti településekről érkezett vissza (42%). A visszaérkezések alapján elmondható, hogy az 1000 fő feletti településnagyságú csoportok felülreprezentáltak, míg az 1000 fő alatti településnagyság-csoportok alulreprezentáltak az országos arányokhoz képest. A beérkezett válaszok összehasonlíthatósága érdekében a súlyozásnál a 4 évvel korábbi kutatásnál alkalmazott módszer szerint jártunk el.

Az empirikus kutatás során elsőként az önkormányzatok feladatellátásra vonatkozó attitűdjeit szondáztuk. Arra voltunk kíváncsiak, hogy az önkormányzatok mennyire tartják fontosnak környezetvédelmi, természetvédelmi feladataikat többi feladatukhoz képest. A környezetvédelemmel kapcsolatos feladatokra, attitűdökre csak ezt követően tértünk ki. A kérdőívben nyolc feladatsoprotot (12. táblázat) azonosítottunk, amelyeket az önkormányzatoknak rangsorolniuk kellett.

¹¹³ VARJÚ V. 2013a, c alapján.

12. táblázat

Az önkormányzatok fontosabb feladatcsoportjai

a környezet védelmével kapcsolatos feladatok
a közbiztonság javítása
a közlekedési állapotok javítása
alapvető egészségügyi feladatok ellátása
alapvető közművelődési feladatok ellátása
alapvető oktatási/nevelési feladatok ellátása
alapvető szociális feladatok ellátása
munkahelyteremtő akciók kezdeményezése

Forrás: Online kérdőív, a szerző szerkesztése.

A települések majd 40%-a az alapvető oktatási/nevelési feladatokat, míg 25%-uk az alapvető szociális feladatokat jelölte meg első, legfontosabb helyen. (Költségvetésük jelentősebb részét is erre fordították az önkormányzati struktúra változásáig.) Második helyen jellemzően szintén az oktatási, szociális, valamint egészségügyi feladatok jelentek meg (összességében 77%-os arányt képviselve a második helyen megjelölésekre tekintettel), míg a harmadik helyen való megjelölés is hasonló eredményt adott. A válaszadók mindösszesen 1,5%-a jelölte meg első helyen, alig 4%-a második helyen, valamint 7%-a harmadik helyen a környezet védelmével kapcsolatos feladatokat. (A rangsorolt megjelölések és a településnagyság között nem találtunk koherenciát.)

Arra a kérdésre, hogy a település rendelkezik-e települési környezetvédelmi programmal, a települések majd 9%-a nemmel felelt. A nemmel válaszolók több mint fele 1000–5000 fő közötti település. Ez azért tekinthető problematikusnak, mert az 1995-ös környezetvédelmi törvény már kötelezővé tette a települési önkormányzatok számára a környezetvédelmi program készítését, amelyet időről-időre felül kell vizsgálni, és a környezetvédelmi szakhatóságnak megküldeni.

A kérdőíves megkérdezés következő részei már kimondottan a környezetvédelemmel kapcsolatos tevékenységekre vonatkoztak. Az önkormányzatok a legjellemzőbb környezetvédelmi feladatcsoportjaik közül (13. táblázat) szintén rangsorolhatták az általuk legfontosabbnak tartottakat.

13. táblázat

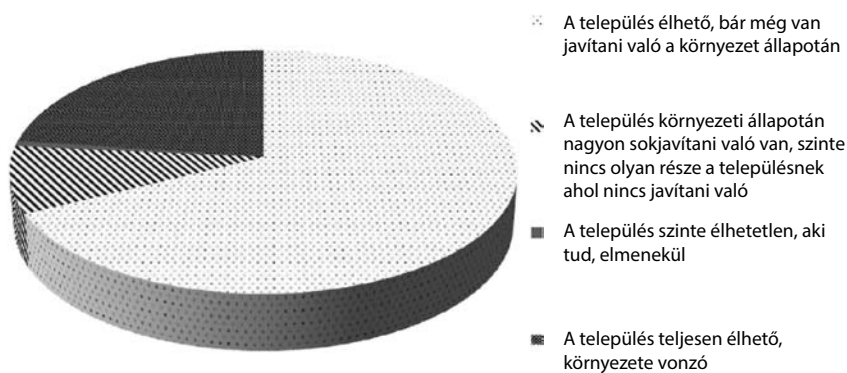
Az önkormányzatok legjellemzőbb feladatcsoportjai

A település épített környezeti állapotának javítása
A település természetes növény- és állatvilágának védelme
Az energiaellátás helyi megoldásainak megtalálása
Csapadékvíz-elvezetés
Hulladékgazdálkodás megszervezése
Köztisztaság
Levegőállapot védelme
Szennyvízkezelés, ivóvízellátás
Zöldfelületek, parkok, szabadidős terek javítása

Forrás: Online kérdőív, a szerző szerkesztése.

Az önkormányzatok 26%-a a szennyvízkezelést, kevesebb, mint 24%-a a köztisztaságot jelölte meg első helyen, mint legfontosabb feladat. 13% és 17% közötti aránnyal öt második legfontosabb helyen megjelölt környezetvédelmi feladat állt, sorrendben: csapadékvíz-elvezetés; köztisztaság; hulladékgyűjtés megszervezése; zöldfelületek, parkok, szabadidős terek javítása; szennyvízkezelés. A rangsorban a harmadik helyen is ez az öt feladat jelent meg a leggyakrabban.

Arra a kérdésre, hogy „Az Ön véleménye szerint milyen a település környezeti/környezetvédelmi/környezet-egészségügyi állapota” az önkormányzatok kevesebb mint 1%-a válaszolt úgy, hogy a település élhetetlen, valamint kevesebb mint 9%-a gondolta a települését nagyon rossz állapotúnak, ahol minden részen akad javítani való. A települések élhetőségét a település vezetői jellemzően javítani valónak, de élhetőnek gondolták (8. ábra).



8. ábra

Az Ön véleménye szerint milyen a település környezeti/környezetvédelmi/környezet-egészségügyi állapota?

Forrás: Az online kérdőívre adott válaszok; a szerző szerkesztése.

Arra a kérdésre, hogy „Hogyan jellemezné települése lakosságának környezettudatosságát?” a válaszadók 3%-a gondolta úgy, hogy a lakosság teljes mértékben környezettudatos. Kismértékű lakossági környezettudatosságról a válaszadók 37%-a, javítandó környezettudatosságról 58%-a, a környezettudatosság hiányáról pedig a válaszadók 1,5%-a adott számot. Ha összehasonlítjuk azt a két kérdést, amelyben az önkormányzatok a településüket, valamint a lakosságukat ítélik meg környezettudatossági, környezetvédelmi szempontból, érdekes eltérésekre lelhetünk (14. táblázat).

14. táblázat

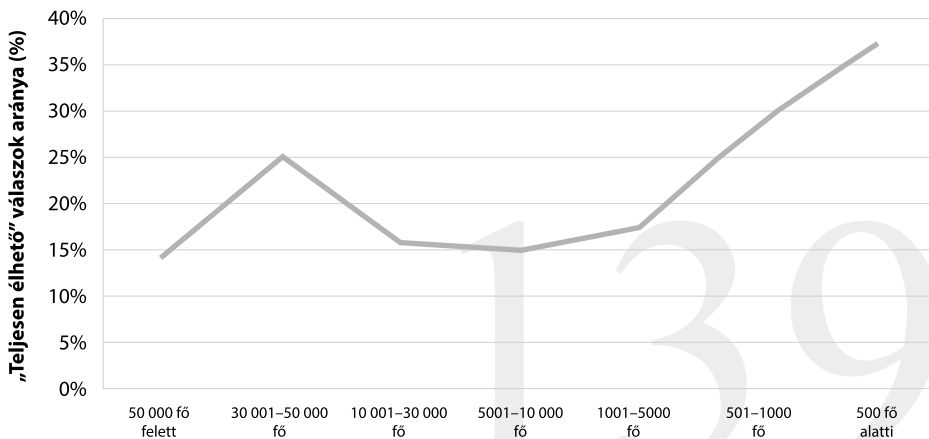
A környezettudatosságot szondázó kérdések összehasonlítása

	<i>Az önkormányzat megítélése szerint a település környezeti állapotára vonatkozó válaszok</i>		<i>Lakossági környezettudatosságot szondázó kérdésekre adott válaszok</i>	
Erős környezettudatosságot mutató válaszok	A település teljesen élhető, környezete vonzó	23%	Kifejezetten környezettudatos a lakosság	3%
Elfogadható környezettudatosságot mutató válaszok	A település élhető, bár még van javítani való a környezet állapotán	68%	Van környezettudatosság, de lehetne jobb is	58%
Kismértékű környezettudatosságot mutató válaszok	A település környezeti állapotán nagyon sok javítani való van, szinte nincs olyan része a településnek ahol nincs javítani való	9%	Kismértékű környezettudatosság van csak	37%
Környezettudatlanságot mutató válaszok	A település szinte élhetetlen, aki tud, elmenekül	1%	Nincs környezettudatosság	1,5%

Forrás: Az online kérdőívre adott válaszok; a szerző szerkesztése.

Az eredményekből szembetűnik az, hogy az önkormányzatok településüket sokkal „környezetbarátabbnak” ítélik meg, mint saját lakosaikat. Vagyis a vélemények alapján az önkormányzat környezettudatossága (annak eredménye, az élhető település) magasabb fokú, mint a lakosságé. Ennek a megállapításnak ellentmond az első kérdésre adott válasz, rangsorolás, ahol a környezetvédelemre vonatkozó feladatok első három hely valamelyikén történő rangsorolása az elenyésző (1,5; 4; illetve 7%).

Egyértelműen látszik az is, hogy elsősorban a kistelepülések azok, amelyek a legpozitívabban ítélik meg saját településüket azok élhetősége tekintetében. A településnagyság növekedésével a kedvező megítélés is csökken (9. ábra). (A 30001–50000 fő közötti településkategória kiugrása a válaszok alacsony számának tudható be.)



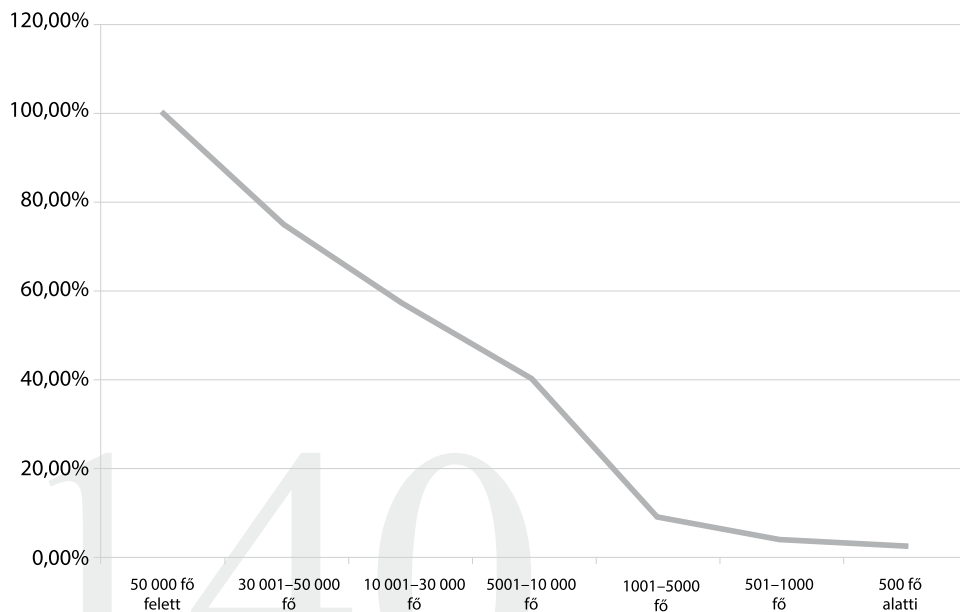
9. ábra

„A település teljesen élhető, környezete vonzó” választ adó települések aránya az adott településnagyság kategórián belül.

Forrás: Az online kérdőívre adott válaszok; a szerző szerkesztése.

Arra a kérdésre, hogy a településeken az ezredfordulót követően történtek-e környezetvédelmi beruházások a válaszadók 43%-a válaszolt igennel. A települések 63%-a számolt be szennyvízkezeléssel kapcsolatos beruházásokról, valamint 19%-uk hulladéklerakó építéséről. Ezek a beruházások ISPA/Kohéziós Alapból kerültek finanszírozásra. Megújuló energetikai beruházásról a válaszadók 18%-a adott számot (jellemzően környezetfejlesztési pályázatok igénybevételeivel).

A kutatás választ keresett arra is, hogy a civil szféra, a civil szervezetek milyen mértékben segítik a település élıhetőségét, az ott élők tisztább környezethez való hozzáférését. Magyarországon a környezetvédelmi civil szervezetek aránya a többi civil szervezethez képest 2005–2010 között alig változott, 2,5% körül mozog. Összehasonlítva a többi civil szervezettel összehasonlítva aránya – amelyből tevékenykedni tudnak – számarányukhoz képest nagyobb, 4% (KSH STADAT). Annak ellenére, hogy a civil szervezetek szerepe – köztük a zöld civil szervezeteké is – megerősödött az elmúlt évtizedekben, az mondható el (a válaszok alapján súlyozva), hogy a magyar települések alig 6%-án működik zöld civil szervezet. Ahol működik, ott azonban az önkormányzatok jellemzően együtt is működnek velük. A zöld civil szervezetek működése egyértelmű összefüggést mutat a településnagysággal, így valójában a zöld civil szervezetek lakosságra vetített aránya ennél lényegesen magasabb (56%). Ahogyan a 10. ábra mutatja – a válaszok értékelése alapján – a településnagyság csökkenésével a zöld szervezetek jelenléte és szerepe is csökkenést mutat.



10. ábra

Működik-e az Önök településén kimondottan „zöld” civil szervezet?

Kérdésre adott „igen” válaszok aránya településnagyság szerint

Forrás: Az online kérdőívre adott válaszok; a szerző szerkesztése.

A KSH adatai is alátámasztani látszanak a civil szervezetek eltérő településtípus szerinti tevékenységét. A nonprofit szervezetek számát, megoszlását mutató KSH táblák azt jelzik, hogy 2005–2010 között mindenhol növekedett a civil szervezetek száma, ugyanakkor ez a növekedés magasabb volt a „többi város” kategóriában, mint a „község” kategóriában. Az egy szervezetre jutó bevétel növekedési ütemének különbsége pedig kétszerese volt a két településtípus között 2005 és 2010 között (KSH STADAT).

8. Összegzés

A könyv arról kívánt képet adni, hogy a környezeti politika hogyan fejlődött marginális, környezetvédelem iránt elkötelezett írók „hobbijából” multidiszciplináris megközelítésű tudományosan megalapozott, nemzetek feletti szervezetek központi szakpolitikájává. Sajnálatos módon mindez azért tudott megvalósulni, mert az emberi tevékenység, erőforrásaink túlhasználata már nem csak indikátorokkal kimutatott és tudományosan alátámasztott tény. Ma már nincs olyan pontja a Földnek, ahol a hatások ne lennének kézzelfoghatóak. Elég ha csak a „Föld körül keringő” szemétszigetekre gondolunk (11. és 12. ábra).



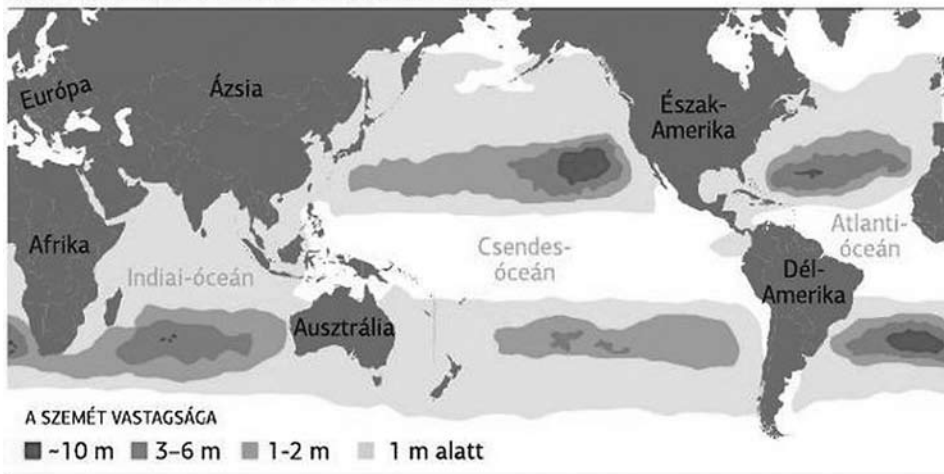
11. ábra

A szárazföldről az óceánokba kerülő szemet az áramlások hatására összefüggő tömböket hoz létre.

Forrás: <http://www.zoldbazar.hu/index.php/blog/vilag-legsokkolobb-szemetdombjai/>

Óceáni szemétszigetek

FORRÁS: NÉPSZABADSÁG-GYÚJTÉS / NÉPSZABADSÁG-GRAFIKA



12. ábra

Mára összefüggő úszó szemét-szigetek, „szemét-kontinensek” alakultak ki a Föld óceánjain.

Forrás: http://nol.hu/tud-tech/20130510-a_vilag_uszo_szemetdombjai-1385453

A könyvben bemutatott tapasztalatok, esetek gyakorlatok arra hivatottak, hogy felhívják a figyelmet a kerülendő és követendő módszerekre, technikákra, eszközökre, annak érdekében, hogy a környezetvédelem, a fenntarthatósági szemlélet, a környezeti politika valóban, hatékonyan integrálódjon a fejlesztési döntéshozásba. A 15. táblázatban azokat a szempontokat foglaljuk össze, amelyek a korábbi (különösen magyar) esettanulmányokból leszűrhetőek, és amelyekre érdemes odafigyelni a többi bemutatott tapasztalaton túl.

15. táblázat

A SKV sajátosságai és ideáltípusa

Tényezők	Akadályok	Ideáltípus
Partnerség	SKV szűkítetten nyilvános	SKV megküldése zöld/civil/területi szervezeteknek
Részvevő érintettek		A lehető legszélesebb körű érintetti csoport azonosítása (akár egyházi képviselő, filozófus, egészségügyi szakember, pszichológus stb.), de különösen: <ul style="list-style-type: none"> • Helyi/lokális/területi szint • Ágazati szint • Adminisztratív szint (bürokrácia) • Gyakorlati/Technikai/technológiai szakértői szint • Elméleti/tudományos szint • Szakhatósági szint
Időmenedzsment	Időhiány	Megfelelő idő biztosítása

<i>Tényezők</i>	<i>Akadályok</i>	<i>Ideáltípus</i>
<i>Iterativitás</i>	Utólagos SKV készítés	Tervezéssel együtt készülő SKV
<i>Módszertan</i>	Nincs egységes módszertan	• Terve szabottan; Figyelembe veendő módszerek: értékelési mátrix; workshop;
<i>Tudás</i>	Gazdasági (költségminimalizálási) érdek	Szakértői és helyi tudás előtérbe helyezése
<i>Integráció</i>	Kapcsolt	Teljes
<i>SKV- készítő „személye”</i>	Csak értékelő tapasztalat	Szakértő/értékelő tapasztalat
<i>Irányítás</i>	Hierarchikus	Hálózati
<i>Információ</i>	Hiányos	Célzott, területi szintre kiterjedő tájékoztatás
<i>Értékelői irányultság</i>	Csak döntésirányultság	Domináns döntésirányultság, de hatásirányultság bevétele
<i>Területi szemlélet</i>	Hiányos	Ökológiai lábnyommal kiegészített SKV, mely területi szemléletet integrál

Forrás: A szerző szerkesztése.

NIKLAS LUHMANN szociológus, a szociológiai rendszerelméletek prominens alakja. Rendszerelméletének lényege, hogy a társadalom nem egyének sokasága, hanem egy zárt-körű kommunikációs folyamat. Ökológiai kommunikáció című munkájában azt vizsgálja, hogy a társadalom az egyes alrendszerain keresztül (gazdaság, jog, tudomány, politika, vallás, oktatás) hogyan kommunikál, hogyan kezeli az ökológiai kihívásokat, valamint az alrendszerek hogyan akadályozzák egymást a megoldásban. Luhmann e munkájának egy idézetével zárjuk a könyvet:

„...a társadalom csak saját magát képes ökológiailag veszélyeztetni. Ezen nem csak az értendő, hogy ő maga...változtatja meg a környezetet...Mindenekelőtt az bír döntő jelentőséggel, hogy a társadalom a kommunikációt csak kommunikáció révén veszélyeztetheti... (LUHMANN, N. 2010, 45. o.)

Köszönetnyilvánítás

A szerző szeretne köszönetet mondani munkahelyének (MTA RKK, majd MTA KRTK RKI) és doktoriskolájának (PTE TTK Földtudományok Doktori Iskola), hogy lehetőséget biztosított a hazai és nívós nemzetközi kutatásokban való részvételre, a kutatási projektekben az önálló munkára, majd a későbbiekben önálló kutatási részfeladatok és komplex projektek vezetésére.

A szerző külön köszönetet szeretne mondani a Nemzeti Kulturális Alapnak (NKA), aki e könyv létrejöttét segítette az NKA Alkotói Támogatásán keresztül, valamint könyvkiadási támogatásával a megjelenési lehetőséget is biztosította annak érdekében, hogy a szerző összegezze eddigi kutatói munkáját és ezeket a kutatásokat kiegészítse.

A szerző köszönetet mond Prof. Dr. Kerekes Sándornak, a kötet lektorának, aki jobbitó szándékú tanácsaival, iránymutatásával és nem utolsó sorban lektori véleményének szemléletével segítette a könyv átdolgozását. Az esetlegesen megmaradt hiba, hiányosság a szerző felelőssége.

A szerző szeretne köszönetet mondani Mánfai György fotóművésznek, hogy a könyv borítójához felhasznált munkáját a szerző rendelkezésére bocsátotta.

Ábra és táblázatjegyzék

1. ábra: A települések tetraéder modellje	24
2. ábra: Hetekig is tartó szmog Pekingben.	25
3. ábra: La ville radieuse – alaprajz	26
4. ábra: La ville radieuse – látkép	27
5. ábra: Az UNFCCC Kiotó Protokollban résztvevő országok a 2013–2020-as kötelezettségvállalási periódusban	35
6. ábra: Az SKV készítés folyamatában részt vevő intézmények és jellemző interakcióik.	118
7. ábra: Települések terveihez készített SKV-k, településtípusok szerint (súlyozott adatok).	134
8. ábra: Az Ön véleménye szerint milyen a település környezeti/környezetvédelmi/környezet-egészségügyi állapota?	138
9. ábra: „A település teljesen élhető, környezete vonzó” választ adó települések aránya az adott településnagyság kategórián belül.	139
10. ábra: Működik-e az Önök településén kimondottan „zöld” civil szervezet? Kérdésre adott „igen” válaszok aránya településnagyság szerint	140
11. ábra: A szárazföldről az óceánokba kerülő szemét az áramlások hatására összefüggő tömböket hoz létre.	142
12. ábra: Mára összefüggő úszó szemét-szigetek, „szemét-kontinensek” alakultak ki a Föld óceánjain.	143
1. táblázat: A városi lakosság arányának alakulása a világban 2000 és 2030 között	32
2. táblázat: Az egyes országok környezetvédelmi törvényei megalkotásának ideje	49
3. táblázat: Paradigmák fejlődése: a KHV-tól a SKV-n át a FÉ felé.	77
4. táblázat: A KHV és a SKV közti legfontosabb különbségek az OECD iránymutatása alapján.	80
5. táblázat: Az erőforrásszámlák alapsémája	90
6. táblázat: Az Egyesült Királyság tervezési politikájának kerete.	95
7. táblázat: ROP 2003 stratégiai környezeti vizsgálatában a környezetpolitikai célokat és azok EU kapcsolódását bemutató mátrix részlete.	113
8. táblázat: Az egyes KKE országok forrásfelhasználáshoz kapcsolódó értékelése a végrehajtásra történő hatás figyelembe vételével.	129
9. táblázat: A megyéknek kiküldött kérdőív 15. kérdésére adott válaszok/osztályzatok számtani átlaga (2007).	132
10. táblázat: Települési kérdőív egyes kérdéseinek válaszai.	133
11. táblázat: A kérdőív 15. kérdésére adott válaszok számtani átlaga, és a teljes minta átlagától való eltérések.	135
12. táblázat: Az önkormányzatok fontosabb feladatcsoportjai	137
13. táblázat: Az önkormányzatok legjellemzőbb feladatcsoportjai	137
14. táblázat: A környezettudatosságot szondázó kérdések összehasonlítása	139
15. táblázat: A SKV sajátosságai és ideáltípusa	143

Felhasznált irodalom

- ABOLINA, E.–LUZADIS, V.A. 2013: Forest sustainability and social policy: The role of ecosystem services. In: WALLIMANN, I. (ed.): *Environmental policy is social policy – Social policy is environmental policy*. Springer, New York, pp: 63–78.
- ALSHUWAIKHAT, H.M. 2005: Strategic environmental assessment can help solve environmental impact assessment failures in developing countries. *Environmental Impact Assessment Review*, 25: pp. 307–317.
- AMUNDSEN, H.–BERGLUND, F.–WESTSKOG, H. 2010: Overcoming barriers to climate change adaptation a question of multilevel governance? *Environment and Planning C-Government and Policy*, 28(2): pp. 276–289.
- ANTAL A. 2012: Környezeti demokrácia az energetikában. In: PÁNOVICS A.-GLIED V. (szerk.): *...Cselekedj lokálisan! Társadalmi részvétel környezeti ügyekben*. Publikon Kiadó, Pécs, pp. 153–168.
- ANTAL Z. L. 2015: *Klímaparadoxonok. Lehet-e harmónia természet és társadalom között?* L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- ANTONIOLI, B.–MASSARUTTO, A. 2012: The Municipal Waste Management Sector in Europe: Shifting Boundaries between Public Service and the Market; *Annals of Public and Cooperative Economics*, December 2012, 83(4): pp. 505–532.
- BAKER, I.–PETERSON, A.–BROWN, G.–MCALPINE, C. 2012: Local government response to the impacts of climate change: An evaluation of local climate adaption plans. *Landscape and Urban Planning*, 107: pp. 127–136.
- BARAKONYINÉ WINICZAI K. 1997: Városshociológia. I. kötet. JPTE PMMEK, Pécs.
- BARROW, C.J. 1997: *Environmental and Social Impact Assessment*. Arnold, London, 310 p.
- BARTHOLY J.–PONGRÁCZ R.–GELYBÓ GY. 2008: A Kárpát-medencére készült regionális klímaváltozási szcenáriók elemzése. In: FODOR I.–SUVÁK A. (szerk.): *A fenntartható fejlődés és a megújuló természeti erőforrások környezetvédelmi összefüggései a Kárpát-medencében*. MTA RKK, Pécs, pp. 93–101.
- BEATTIE, C.I.–LONGHURST, J.W.S.–WOODFIELD, N.K. 2001: Air quality management: evolution of policy and practice in the UK as exemplified by the experience of English local government. *Atmospheric Environment*. 35: pp. 1479–1490.
- BELSKY, E.S. 2012: A befogadó és fenntartható városi fejlődés megtervezése. In: *A világ helyzete 2012. Fenntartható jólét*. Föld Napja Alapítvány, Budapest, pp. 66–83.
- BERRY J. ET AL 2001: The planning System in Northern Ireland Post-devolution. *European Planning Studies*, 9(6): pp. 781–791.
- BIACS R. 2004: Az EU regionális politikája által támasztott fenntartható fejlődés követelményrendszerébe illeszkedő értékelések. In: INOTAI A. (főszerk.): *EU-tanulmányok I. Nemzeti Fejlesztési Hivatal*, Budapest, pp. 993–1065.
- BINA, O. 2008: Strategic environmental assessment. The toolbox of implementing instruments. In: Jordan, A.J.–Lenschow, A. *Innovation in environmental policy? Integrating the environment for sustainability*. Edward Elgar, Cheltenham, pp. 134–156.
- BLACK, J.S.–GREGERSEN, H.B. 1997: Participative decision-making: An integration of multiple dimensions. *Human Relations*, 50(7): pp. 859–878.
- BODA Zs. 2004: *Globális ököpolitika*. Helikon Kiadó, Budapest.

- BODA ZS.–BELA GY.–PATÓ ZS. 2008: Magyarország a nemzetközi környezetpolitikában. Az éghajlat és a biológiai sokféleség védelme. *Politikatudományi Szemle*, 17(4): pp. 7–31.
- BÓDAY P.–SZILÁGYI G. 2013: A környezeti számlák szerepe a fenntarthatóság mérésében. *Statisztikai Szemle*, 91(8–9): pp. 871–889.
- BONDE, J.–CHERP, A. 2000: Quality review package for SEA of land-use plans. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18: pp. 99–110.
- BOULDING, K.E. 1993: (The Economics of the Coming) Spaceship Earth – Revisited. In: DALY, E.H.–TOWNSEND, K.N. (eds.): *Valuing the Earth – Economics, Ecology, Ethics*. The MIT Press Cambridge, Massachusetts. pp. 311–314.
- BRAWN, L.A.–THÉRIVEL, P. 2000: Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18(3): pp. 183–189.
- BROWN, L. R. 1981: *Building a Sustainable Society*. Norton, New York, 453 p.
- BUDAY-SÁNTHA A. 2002: *Környezet-gazdálkodás*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 205 p.
- VAN BUUREN, A.–NOOTEBOOM, S. 2009: Evaluating strategic environmental assessment in The Netherlands: content, process and procedure as indissoluble criteria for effectiveness. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27(2): pp. 145–154.
- CAPRA, F. 1982: *The Turning Point*. Simon & Schuster, New York, 464 p.
- CARSON, R.: *Néma tavasz*. [ford. Makovecz Benjamin] Katalizátor Iroda, Budapest, 1994, 261 p.
- CHAKER, A.–EL-FADL, K.–CHAMAS, L.–HATJIAN, B. 2006: A review of strategic environmental assessment in 12 selected countries. *Environmental Impact Assessment Review*. 26: pp. 15–56.
- CHELIMSKY, E. 2006: The Purposes of Evaluation in a Democratic Society. In: SHAW, I.F. ET AL. (eds.): *Handbook of Evaluation. Policies, Programs and Practices*. SAGE Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi, pp. 33–55.
- CHERP, A. 2001: EA legislation and practice in Central and Eastern Europe and the former USSR. A comparative analysis. *Environmental Impact Assessment Review*. 21: pp. 335–361.
- COENEN, F.–Denters, B.–Klok, P.-J., Kotzebue, J. 2008: G-fors Dutch national report. [online] http://www.gfors.eu/fileadmin/download/national_reports/Gfors_Dutch_national_report.pdf [cit.2008.11.17].
- COSTANZA, R.–D'ARGE, R.–DEGROOT, R.–FARBER, S.–GRASSO, M.–HANNON, B.–LIMBURG, K.–NAEEM, S.–O'NEILL, R. V.–PARUELO, J.–RASKIN, R. G.–SUTTON, P.–VAN DER BELT, M. 1997: The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, 387: pp. 253–260.
- CONSTANZA, R.–DALY, H.E. 1992: Natural capital and sustainable development. *Conservative Biology*, 6(1): pp. 37–46.
- COSTANZA, R.–DALY, H.E.–BARTHOLOMEW, J.A. 1992: Goals, Agenda and Policy Recommendations for Ecological Economics. In COSTANZA, R. (ed.) *Ecological Economics*. Columbia University Press, New York.
- CONSTANZA, R.–FOLKE, C. 1997: Valuing ecosystem services with efficiency, fairness, and sustainability as goals. In: Daily G. (ed): *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*. Island Press, Washington, DC, pp. 49–70.
- CULLINGWORTH, B.–NADIN, V. 2006: *Town and Country Planning in the UK*. (14. Edition) London, Routledge.
- CURRY, N. 1993: Rural development in the 1990s – Does prospect lie in retrospect? In: Murray, M.–Greer, J. (eds.) *Rural Development in Ireland – A challenge for the 1990s*. Aldershot, Ashgate. pp. 21–40.
- CZIRA T.–JUSZTIN V.–SÓVÁGÓ K. 2004: *A társadalmi-gazdasági és környezeti hatásértékelés szerepe a területi tervezésben*. Területi statisztika, 7/44(1): pp. 3–20.
- DALAL-CLAYTON, B.–SADLER, B. 1999: Strategic environmental assessment: A rapidly evolving approach. [online] <http://www.ied.org/docs/spa/epi18.pdf>

- DALAL-CLAYTON, B.–SADLER, B. 2003: The status and potential of strategic environmental assessment. The United Nations Environment Programme, Oxford.
- DAVIS, K. 2008: The role of knowledge in Strategic Environmental Assessment. [online] <http://www.gfors.eu/fileadmin/download/papers/meetings/EURApaper.pdf> [cit. 2009.01.07.] 8. p
- DAVOUDI, S. 2009: Territorial cohesion, European social model and transnational cooperation. In: *Planning cultures in Europe : Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning* / ed. by Kniciung Joerg, Othengrafen Frank. Burlington : Ashgate. pp. 269–282.
- DOMBI M. 2012: A környezeti hatások értékelésének lehetősége ökoszisztéma-szolgáltatások alapján. *Tér és Társadalom*, 26(2): pp. 40–56.
- DONNELLY, A.–DALAL-CLAYTON, B.–HUGHES, R. 1998: *A directory of impact assessment guidelines*. 2nd edition. International Institute for Environment and Development, London.
- DONNELLY, A.–ELEANOR, J.–JOHN, F.–PETER, M.–DEIRDRE, L.–MIKE, J. 2006: Objectives, targets and indicator for use in Strategic Environmental Assessment (SEA). *Journal of Environmental Assessment and Policy Management*. 8: pp. 135–156.
- DONNELLY, A.–JONES, M.–O'MAHONY, T.–BYRNE, G. 2007: Selecting environmental indicator for use in strategic environmental assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 27: pp. 161–175.
- DREYFUS, M.–TÖLLER, A.E.–IANELLO, C.–MCELDOWNEY, J. 2010: Comparative study of a local service: waste management in France, Germany, Italy and the UK. In: WOLLMANN, H.–MARCOU, G. (eds.): *The provision of public services in Europe. Between state, local government and market*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, pp. 146–167.
- DUNAVÖLGYI SZ.–TILKI K. 2010: A helyi önkormányzatok szerepe a környezetvédelemben *Belügyi szemle*, 58(11): pp. 83–101.
- EC–IMF–OECD–UN–WB 2012: *System of Environmental-Economic Accounting – Central Framework*. [online] <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>
- EEA 2005: EEA core set of indicators, Guide. EEA Technical report: No. 1/2005.
- EKE P-NÉ 1990: A Föld népessége. Bevezetés a népességföldrajzba. In: FRISNYÁK S. (szerk.): *Általános gazdaságföldrajz*. Tankönyvkiadó, Budapest, pp. 54–91.
- ELLIS, G.–ROY, M. 2008: *Rural Settlement Patterns and Acces to Development Land: Developing the Evidence Base*. [online] http://www.foe.co.uk/resource/reports/ni_pps14_report_qub.pdf [cit. 2008.04.28.]
- ENGELMAN, R. 2012: Kilenc stratégia arra, hogy ne legyünk 9 milliárdnyian. In: *A világ helyzete 2012. Fenntartható jólét*. Föld Napja Alapítvány, Budapest, pp. 168–177.
- ENYEDI GY. 1984: *Az urbanizációs ciklus és a magyar településhálózat átalakulása*. (Akadémiai székfoglaló, 1982. december 6.) Akadémiai Kiadó, Budapest, 37 p.
- ENYEDI GY. 1994: Fenntartható fejlődés – mit kell fenntartani? *Magyar Tudomány*, 10.sz. pp. 1151–1160.
- ENYEDI GY. 2012: *Városi világ*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- EVERETT, B.–BOYLE, G. 2012: Integrating renewable energy. In: BOYLE, G (ed.) *Renewable energy. Power for a sustainable future*. Oxford University Press, Oxford, pp. 461–526.
- EU 2020 – Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM(2010) 2020, 2010.03.03.
- FAHRNER S. 2006: *Governance on Particulate Matter*. GFORS Working Paper No. 7. Darmstadt. 14. p.
- FALUDI, A. 2004: Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles? *Urban Studies*. 41(7): pp. 1349–1365.
- FALUDI, A. 2006: From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy. *Regional Studies*. 40(6): pp 667–678.
- FALUDI, A. 2007: Territorial Cohesion Policy and the European Model of Society. *European Planning Studies*. 15(4): pp. 567–583.

- FARAGÓ L. 2006: Területi tervezés, területi tervek. In: SZIGETI E. (szerk.): *Terület- és településfejlesztési ismeretek*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, pp. 38–57.
- FARAGÓ T. 2013: A nemzetközi fejlesztési együttműködés céljai és a fenntartható fejlődési célok. *Statistikai Szemle*, 91(8–9): pp. 823–841.
- FERENCsik I. 2004: *Stratégiai Környezeti Vizsgálat (SKV) – az alapok*. Falu, Város, Régió, 6. pp. 51–55.
- FISCHER, F. 2000: *Citizens, Experts, and the Environment. The Politics of Local Knowledge*. Durham and London.
- FISCHER, T.B.–MATUZZI, M.–NOWACKI, J. 2010: The consideration of health in strategic environmental assessment (SEA). *Environmental Impact Assessment Review*, 30: pp. 200–210.
- FITZDUFF, N. 2003: Foreward. In: MURRAY, M.–GREER, J. (2003): *Rural Planning & Development in Northern Ireland*. Dublin: Institute of Public Administration.
- FLEISCHER T. ET AL. 2002: *A Széchenyi-terv autópálya-fejlesztési programjának stratégiai környezeti vizsgálatáról*. – MTA VKI Műhelytanulmányok. 40. sz. Budapest, 16 p. [online] <http://www.vki.hu/muhelytanulmany.shtml#> [cit. 2007.07.06]
- FLEISCHER T. ET AL. 2004: Gondolatok a közlekedés-fejlesztési programok stratégiai környezeti vizsgálatáról. *ÖKO*, 12(1–2): pp. 56–66.
- FLEISCHER T. ET AL. 2005: A magyar közlekedéspolitikai stratégiai környezeti vizsgálata. *Közlekedéstudományi Szemle*. 55(2): pp. 47–54.
- FODOR I. 2001: *Környezetvédelem és regionalitás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs.
- FORTLAGE, C.A. 1990: *Environmental Assessment. A Practical Guide*. Gower Technical, Aldershot, 152 p.
- FRISNYÁK S. 1999. *Magyarország történeti földrajza*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- G. FEKETE É. 1997. Konfliktusok a 90-es évek második felének magyar falvaiban. In: Pócs Gy. (szerk.): *Vidékfejlesztés, vidékpolitika*. Budapest, Agroinform Kiadóház, pp. 101–110.
- GARFI, M.–FERRER-MARTÍ, L.–BONOLI, A.–TONDELLI, S. 2011: Multi-criteria analysis for improving strategic environmental assessment of water programmes. A case study in semi-arid region of Brazil. *Journal of Environmental Management*, 92: pp. 665–675.
- GAUTHIER. M.–SIMARD, L.–WAAUB, JP. 2011: Public participation in strategic environmental assessment (SEA): Critical review and the Quebec (Canada) approach. *Environmental Impact Assessment Review*, 31: pp. 48–60.
- GAYER J. (SZERK.) (2005) *Európai összefogás a vizek jó állapotáért – A Víz Keretirányelv végrehajtásának helyzete Magyarországon és a Duna-vízgyűjtőkerületben*. KÖVIM-VITUKI, Budapest.
- GEERLINGS, H.–STEAD, D. 2003: The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research. *Transport Policy*, 10: pp. 187–196.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. 1994: *La décroissance: entropie, écologie, économie*. Sang de la terre, Paris.
- GLIED V. 2008: *Civil szervezetek szerepe a környezetügyekben*. [online] 15 p. http://www.publikon.com/application/essay/413_1.pdf [cit. 2009.09.24.]
- GLIED V. 2009: Kiszáradó Afrika, szomjázó kontinens – Afrikai vízproblémák. In: GLIED V. (szerk.): *Vízkonfliktusok – Küzdelem egy pohár vízért*. Publikon Kiadó, Pécs, pp. 41–66.
- GLIED V. 2013: Társadalmi részvétel környezeti ügyekben. A tiltakozás és partnerség kultúrája. PhD értekezés. PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola. 205 p.
- GOWDY, J. 2004: Kereskedelem, méltányosság és a regionális ökológiai fenntarthatóság. In: PATAKI Gy.–TAKÁCS-SÁNTA A. (szerk.): *Természet és Gazdaság. Ökológiai közgazdaságtan szöveggyűjtemény*. Typotex Kiadó, Budapest, pp. 433–455.
- GREER, J.,–MURRAY, M. 1993: Rural Ireland – Personality and policy context. In: MURRAY, M.–GREER, J. (EDS.): *Rural Development in Ireland – A challenge for the 1990s*. Aldershot: Ashgate. pp. 3–20.

- GRÜBLER, A. 1998: *Technology and Global Change*. Cambridge University Press, Cambridge.
- GYULAI I. 2013: Fenntartható fejlődés és fenntartható növekedés. *Statistikai szemle*, 91. évf., 8–9. sz., pp. 797–822.
- HABERMAS, J. [1990]1999: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. [Fordította: Glavina Zsuzsa.] Osiris Kiadó, Budapest.
- HAJDÚ Z. 2001. *Magyarország közigazgatási földrajza*. Dialóg Campus, Pécs.
- HAJDÚ Z. 2007: A földrajzi nihilizmus, a földrajzi determinizmus és a földrajzi possibilizmus. In: PAP N. (szerk.) 2007: *A területfejlesztés földrajzi alapjai*. Lomart, Pécs, pp. 39–55.
- HAJNAL K. et al. ÉMN: *Településökológia – A fenntartható fejlődés elméletének alkalmazása a településfejlesztésben*. [online] <http://foldrajz.ttk.pte.hu/tarsadalom/letoltes/tel.pdf> [cit. 2014.02.02.]
- HAJNAL K. 2006: *A fenntartható fejlődés elméleti kérdései és alkalmazása a településfejlesztésben*. PhD értekezés, PTE TTK FI, Pécs, [online] http://foldrajz.ttk.pte.hu/tarsadalom/letoltes/teljes_szerkesztett_1.3.pdf [cit. 2014.02.02.] 184 p.
- HANSEN, A.M.–KORNOV, L.–CASHMORE, M.–RICHARDSON, T. 2013: The significance of structural power in Strategic Environmental Assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 39: pp. 37–45.
- HEINELT, H. et al 2006: *Governance for Sustainability. Conceptual Framework*. [online] http://www.gfors.eu/fileadmin/download/papers/GFORs_ConceptualFrame_Bristol.pdf [cit. 2007.10.01] 76 p.
- HELMING, K.–DIEHL, K.–GENELETTI, D.–WIGGERING, H. 2013: Mainstreaming ecosystem services in European policy impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 40: pp. 82–87.
- HÉRA G.–LIGETI GY. 2005: *Módszertan. Bevezetés a társadalmi jelenségek kutatásába*. Osiris Kiadó, Budapest.
- HILDEBRAND, P. M. 1993: The European Community's Environmental Policy, 1957 to '1992': From Incidental Measures to an International Regime? In: JUDGE, D.: *A Green Dimension for the European Community. Political Issues and Processes*. Frank Cass & Co., London, pp. 13–44.
- HILL, M. 1997: *The policy process in the modern state*. Prentice Hall.
- HOMEYER, VON I. 2002: The impact of enlargement on EU environmental governance. *Intereconomics*, november-december, pp. 293–297.
- HOLLAND, B. A. 2001: A comprehensive model for assessing service-learning and community-university partnerships. In: Canada, M.–Speck, B. (Eds.), *Service learning: Practical advice and models*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- HORVÁTH G. 2013: A környezetvédelem, a természetvédelem és az élőhelyvédelem viszonyrendszere a hazai jogi szabályozásban. *Jogtudományi Közlöny*, 68(7–8): pp. 355–369.
- HORVÁTH Zs. et al. 2004: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. KJK-Kerszöv Kft., Budapest.
- HUETING, R.–BOSCH, P.–DE BOER, B. 1992: *Statistische Onderzoekingen. Methodology for the Calculation of Sustainable National Income*. M44.Netherlands Central Bureau voor de Statistiek, Voorburg.
- IAIA, 2002: *SEA performance criteria*. International Association for Impact Assessment (IAIA), ND, USA.
- ILLÉS I. 2008: *A „területi kohézió” és városfejlesztés*. Kutatási zárótanulmány. Kézirat. MTA RKK. 80 p.
- INGLEHART, R. 1990: *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton University Press, Princeton (NJ).
- IPCC (2007) Climate Change: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Intergovernmental Panel on Climate Change, CambridgeUniversityPress, Cambridge.
- ISTOK, R.–JAKABOVÁ, Z. 2012: Fresh water resources as a conflictogenous factor of international relations in the era of climate changes. In: Adamisin, P.–Cimermanová, I. (eds.): *CCEDEP 2012. 2nd climate change, economic development, environment and people conference*. University of Presov, Presov, pp. 129–140.

- JORDAN, A.J.–LENSCHOW, A. 2008: Integrating the environment for sustainable development: an introduction. In: JORDAN, A.J.–LENSCHOW, A. *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*. Edward Elgar, Cheltenham, UK. pp. 3–23.
- JULESZ M. 2008: *A környezetvédelem intézménytörténete kitekintéssel. Összefoglaló megállapítások, következtetések, javaslatok*. Közigazgatási szemle, (2): pp. 64–71.
- KELECSÉNYI S. 2001: *A rendszerszemléletű környezeti menedzsment módszertana és hazai bevezethetőségének vizsgálata*. (PhD értekezés). Pécs, 135+17 p.
- KEREKES S. 2007: *A környezetgazdaságtan alapjai*. Aula Kiadó, Budapest.
- KEREKES S.–KISS K. (szerk.) 2003: *A megkérdőjelezett sikerágazat. Az EU környezetvédelmi követelményeinek teljesítése*. MTA Társadalomkutató Központ, Budapest.
- KERÉNYI A. 2003: *Környezettan. Természet és társadalom – globális nézőpontból*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 470 p.
- KESERŐ D. 2010: Vízszomj Ausztrália nagyvárosaiban. Vízihiány, vízkorlátozás és vízreform. In: GLIED V.–NAGY R. (szerk.): *Függésben. Kényszerpályán a jövő?* Publikon Kiadó, Pécs, pp. 335–353.
- KILÉNYI G. 1978: *A környezetvédelmi jog elméleti alapjai*. Doktori értekezés. Budapest.
- KILÉNYI G.–TAMÁS A. (szerk.) 1980: *A környezetvédelmi jogi szabályozás fejlesztésének egyes kérdései*. MTA DTI–OKTH, Pécs, 171 p.
- KOHLHEB N. – PATAKI GY. 2011: Csatorázások a környezetpolitika végváraiban. *Politikatudományi Szemle*, (20. évf.) 4. sz. pp. 84–110.
- KOKAS A. 2013: Szenitők. Évszázadok fojtó füstje. *A Földgömb*; 2013. november; pp. 57–68.
- KONKOLYNÉ GYURÓ ÉVA 2003: *Környezettervezés*. Mezőgazda Kiadó.
- KORPONAI É. ET AL. 1997: *A területi tervezés néhány fontos sajátossága az Egyesült Királyságban*. (Közlemények a JPTE Általános Társadalomföldrajzi és Urbanisztika Tanszékről sorozat.) Pécs: JPTE ÁTUT.
- KOVÁCSY ZS.–ORBÁN K. 2005: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Közös jövőnk*. PERSÁNYI M. (szerk.) Mezőgazdasági Kiadó, Budapest, 1988. (*Our Common Future*. World Commission on Environment and Development. 1987. Oxford University Press, Oxford.
- KRAMER, L. 2012: *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- LAFFERTY, W.M. 2004a: Introduction: form and function in governance for sustainable development. In: LAFFERTY, W.M (ed): *Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function*. Edward Elgar, Cheltenham, UK. pp. 1–31.
- LAFFERTY, W.M. 2004b: From environmental protection to sustainable development: the challenge of decoupling through sectoral integration. In: LAFFERTY, W.M (ed): *Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function*. Edward Elgar, Cheltenham, UK. pp. 191–220.
- LAFFERTY, W. M.–HOVDEN, E. (2003): Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework. *Environmental Politics*, Volume 12.(3): pp. 1–22.
- LAKATOS L. 2008: Biológiai imperializmus. In: NÉMEDI D. (szerk.): *Modern szociológiai paradigmák*. Napvilág Kiadó, Budapest, pp. 157–204.
- LARSEN, S.V.–KORNOV, L.–DRISCOLL, P. 2013: Avoiding climate change uncertainties in strategic environmental assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 43: pp. 144–150.
- LATOUCHE, S. 2011: *A nemnövekedés diszkrét bája*. Savaria University Press, Szombathely.
- LAYARD, A.–HOLDER, J. 2010: From Territorial to Environmental Cohesion (July 21, 2010). <http://ssrn.com/abstract=1646284> (Accessed 15.03.2013).
- LÁNG I. 2003: *A fenntartható fejlődés Johannesburg után*. AGROINFORM Kiadóház, Budapest, 147 p.
- LÁNYI A. 2010. Miért fenntarthatatlan, ami fenntartható? A környezetbarát gazdálkodás és a közösségi vállalkozás esélyei egy aprófalvas régióban. *Szociológiai Szemle*, 20(2): pp. 94–131.

- LÁNYI G. 2000: A természet a településben. In: ENYEDI Gy. (szerk.): *Magyarország településkörnyezete*. MTA Társadalomtudományi Központ, Budapest, pp. 99–150.
- LÁSZLÓ M. 1996. Önkormányzatok Magyarországon 1990–1995 között. In: VUICS T.: *Válogatott tanulmányok Magyarországi társadalomföldrajzából*. JPTE TTK, Pécs, pp. 157–176.
- LÁSZLÓ M.–PIRISI G. 2005: A civil szervezetek szerepe a terület- és településfejlesztésben. In: PAP N. – TÓTH J. (szerk.) *Terület- és településfejlesztés I.* Alexandra Könyvkiadó, Pécs, pp. 69–90.
- LEE, N. 2006: Bridging the gap between theory and practice in integrated assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 26: pp. 57–78.
- LENSCHOW, A. 1997: Variation in EC environmental policy integration: agency push within complex institutional structures. *Journal of European Public Policy*. 4. évf. 1. sz. pp. 109–127.
- LENSCHOW, A. 1999: The greening of the EU: The Common Agriculture Policy and Structural Funds. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 17: pp. 91–108.
- LENSCHOW, A. 2002: „Greening” the European Union – are there lessons to be learned for international environmental policy? *Global Environmental Change*. 12: pp. 241–245.
- LEOPOLD, A. [1949] 1987: *A Sand County Almanac*. Oxford University Press, Oxford, 228 p.
- LESI M.–PÁL G. 2005: A széndioxid emisszió kereskedelem elméleti alapjai és európai uniós szabályozása. PM Kutatási Füzetek, 11. 44 p.
- LIU, M.-L.–YU, Y.-H. 2004: Development and implementation of Strategic Environmental Assessment in Taiwan. *Environmental Impact Assessment Review*, 24: pp. 337–350.
- LOMBORG, B. 2001: *The Skeptical Environmentalist. Measuring the Real State of the World*. Cambridge University Press, Cambridge, 515 p.
- LOVELOCK, J.E. 1979: *Gaia – A New Look at Life on Earth*. Oxford: Oxford University Press.
- LUHMANN, N. 2010: *Ökológiai kommunikáció. Képes-e felkészülni a modern társadalom az ökológiai veszélyekre?* Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet, Gondolat Kiadó, Budapest.
- LUKÁCS L. 2003: A karácsonyfa elterjedése Európában és Magyarországon. *Zempléni Műza*. 3(4): pp. 34–39.
- LUX G. (TÉMAVEZ.), MÁRKUSNÉ ZSIBÓK Zs., PÓLA P. (2010): *A villamos energia előállításának és fogyasztói árképzésének területi különbségei és árdifferenciációs lehetőségei*. Kutatási Zárótanulmány, Kézirat, MTA RKK DTI, Pécs.
- MARTINEZ-ALIER, J. 1994: The Environment as a Luxury Good or 'Too Poor to be Green'. In: MARTINEZ-ALIER, J.–RIERA P. (eds.) *Working Papers and Reprints in Ecological Economics and Environmental Policy*, Working paper no. 3, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- MASLOW, A. H. 1943: A theory of human motivation. *Psychological Review*, Vol. 50, pp. 370–396. [online] <http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm> [cit. 2009.09.29.]
- MATTHIESEN, U. 2005: KnowledgeScapes. Pleading for a knowledge turn in a socio-spatial research. [online] <http://www.gfors.eu/fileadmin/download/KnowledgeScapes.pdf> [cit. 2007.10.01.]
- MÁLOVICS GY.–BAJMÓCZY Z. 2009: A fenntarthatóság közgazdaságtani értelmezései. *Közgazdasági Szemle*. LVI. évf., május, pp. 464–483.
- MEA (2003) (*Millennium Ecosystem Assessment*). *Ecosystems and human well-being: a framework for assessment*. Island Press: Washington, Covelo, London.
- MEA (2005) Millennium Ecosystem Assessment, Synthesis Report [online] <http://www.maweb.org> [cit. 2013.10.15.]
- MEADOWS, D.H.–MEADOWS, D.L.–RANDERS, J.–BEHRENS, W.W. 1972: *The limits to growth*. Universe Books.
- MEADOWS, D.H.–MEADOWS, D.L.–RANDERS, J. 1992: *Beyond the limits: confronting global collapse, envisioning a sustainable future*. Chelsea Green Publisher.

- MEADOWS, D.–MEADOWS, D.L.–RANDERS, J. 2005: A növekedés határai. Harminc év múltán. Kossuth Kiadó, Budapest. 318 p.
- MÉSZÁROS S. 2011: Nemnövekedés: egy új gazdasági paradigma európai fejleményei. *Gazdálkodás*, 55(3): pp. 259–265.
- MÉSZÁROS S.–HAJDU I-NÉ 2012: Fenntarthatósági irányzatok összehasonlítása. *Gazdálkodás*, 56(3): pp. 211–216.
- MIHAJLOV, A. 2008: Regional Environmental Initiative: South-Eastern Europe (Balkan). Regional Environmental Cohesion Initiative, Pan-European Conference on EU Politics, Riga, Latvia: European Consortium for Political Research – Standing Group on the European Union, 25–27 September, 2008.
- MOREL, J. et al. 2000: *Szociológiai elmélet*. Osiris Kiadó, Budapest, 321 p.
- MOSER M.–PÁLMAI GY. 1992: *A környezetvédelem alapjai*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 494 p.
- MOZSGAI K.–SOMFAI Á. 2004: *Partnerség a stratégiai környezeti vizsgálat keretében*. Falu, Város, Régió, (6): pp. 10–18.
- NAGY I. 2008: *Városökológia*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 335 p.
- NAGY J.–BARTHOLY J.–PONGRÁCZ R.–PIECZKA I.–BREUER H.–HUFNAGEL L. 2013: Milyen változások várhatóak a klímaváltozás hatására az Európában vadon élő szárazföldi emlősök élőhelyére vonatkozóan a XXI. Század végére? In: BALOGH R.–SCHMIDT P. (szerk.) *A földtudományi kutatások új aspektusai*. Geographia Pannonica Nova sorozat No. 17., Publikon Kiadó, Pécs, pp. 130–137.
- NILSSON, M. et al. 2009: Environmental integration and policy implementation: competing governance mods in waste management decision making. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 27(1): pp. 1–18.
- NSRF UK 2007–2013 – United Kingdom National Strategic Reference Framework 2007–2013 (NSRF UK 2007–2013) (2006) [online] <http://www.dti.gov.uk/files/file34769.doc> [cit. 2008.12.30.]
- OCKWELL, D.G. et al. 2008: Key policy considerations for facilitating low carbon technology transfer to developing countries. *Energy Policy*. 36. pp. 4104–4115.
- OECD 2004: OECD key environmental indicators. OECD Publications, Paris.
- OECD 2008, Environmental Outlook to 2030, OECD Publications, Paris.
- O'HARA, S.U. 1995: Sustainability: Social and Ecological Dimensions. *Review of Social Economy*, 53(4): pp. 529–551.
- ORBÁN A. (ÉMN): *Az Európai Unió környezetvédelmi politikája*. [online] http://www.publikon.hu/application/essay/491_1.pdf [cit. 2014.02.02.]
- PARK, C.C. [1987]2013: Environmental policies in perspective. In: PARK, C.C. *Environmental policies. An international review*. Első kiadás: 1987, Croom Helm, London; Első kiadás újra nyomása: 2013, Routledge, Oxon, UK.
- PARTIDARIO, M.R. 2000: Elements of an SEA framework–improving the added value of SEA. *Environmental Impact Assessment Review*. 20: pp. 647–663.
- PARTIDÁRIO, M. – VOOGD, H. 2004: *An Endeavour at Integration in Environmental Analysis and Planning*. In: MILLER, M.–DE ROO, G.: Integrating City Planning and Environmental Improvement. Practicable Strategies for Sustainable Urban Development. Ashgate, Aldershot, pp. 285–294.
- PATÓCSKAI M. 2011: A fenntartható fejlődés mérhetőségének egyik lehetősége a karbon-lábnyom. *Modern Geográfia*, (1), 21. p. [online] http://www.moderngeografia.eu/wp-content/uploads/2012/02/patocskai_2011_1.pdf [cit. 2015.08.30.]
- PAWSON, R.–TILLEY, N. 1997: *Realist Evaluation*. Sage Publications, London.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 2005: Közigazgatási reformok, uniós tagság, regionalizmus. In: PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk.) *Regionális reformok Európában*. Timp Kft., Budapest, pp. 9–42.

- PÁLNÉ KOVÁCS I. (kutatásvezető) 2006: *A területi fejlesztési programok és folyamatok értékelése. (Kutatási zárótanulmány)* MTA RKK DTI, Pécs, Kézirat, 139 p.
- PÁLNÉ KOVÁCS I.–VARJÚ V. (EDS.) 2008: G-FORS Case Studies on SEA and ETS in Hungary. [online] http://www.gfors.eu/fileadmin/download/national_reports/G-Fors_Hungarian_Cases_Final.pdf [cit. 2009.01.07.]
- PÁLVÖLGYI T. 2006: *A stratégiai környezeti vizsgálat klímái elemei.* „AGRO-21” Füzetek, 2006/47. pp. 3–15.
- PÁLVÖLGYI T.–CSETE M. 2012: A magyarországi természeti erőforrások állapota és fenntartható hasznosításukat befolyásoló tényezők. *Gazdálkodás*, 56(1): pp. 26–43.
- PELLE A. 2007: *Az Európai Unió környezeti politikája.* [online] http://www.nyf.hu/kornyezet/sites/www.nyf.hu.kornyezet/files/jegyzet/Pelle_Anita.pdf [cit. 2014.02.02.]
- PÉCSI M. 1979: A földrajzi környezet új szemléletű értelmezése és értékelése. *Földrajzi Közlemények*. 27/103(1–3): pp. 17–27.
- PÉTI M. 2005: A stratégiai környezeti vizsgálat a fenntartható (területi) tervezés szolgálatában. *Falu, Város, Régió*. (3–4): pp. 43–56.
- PÉTI M. 2006: A környezetintegráció új fejezete a hazai területfejlesztésben, a stratégiai környezeti vizsgálat (SKV). *Comitatus*, május: pp. 62–80.
- PÉTI M. 2012: A territorial understanding of sustainability in public development. *Environmental Impact Assessment Review*, 32, pp. 61–73.
- PEARCE, D.W.–ATKINSON, G.D. 1993: Capital theory and the measurement of sustainable development: an indicator of 'weak' sustainability. *Ecological Economics*, 8(2): pp. 103–108.
- POLÁNYI K. 1976: *Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet.* Gondolat, Budapest. [A válogatás a Primitive, archaic and modern economies (New York : Doubleday, 1968) c. kötet és négy kéziratban levő tanulmány alapján készült.]
- POLÁNYI K. [1944] 1997: *A nagy átalakulás.* Mészáros Gábor kiadása, [Fordította: Pap Mária] 375 p.
- PROBÁLD F. 1998: Kína és Mongólia társadalomföldrajza. In: PROBÁLD F.–HORVÁTH G. (szerk.): *Ázsia, Ausztrália és Óceánia földrajza.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, pp. 171–234.
- REES, J. 1992: Markets—the Panacea for environmental regulation? *Geoforum*, 23(3): pp. 383–394.
- REMO S. 2007: *Egy zölddebb Európa. A környezetvédelmi politika integrációjának folyamata az Európai Unióban.* (PhD. Értekezés) Corvinus Egyetem, Budapest, 226 p. [online] http://phd.lib.uni-corvinus.hu/277/01/remo_savoia.pdf [cit. 2009.04.20.]
- RICHMOND, M. 2012: A világ helyzete: egy év áttekintése. In: *A világ helyzete 2012.* Föld Napja Alapítvány, Budapest, pp. 14–21.
- RIJNHOUT, L.–SCHAUER, T. (eds.) 2009: *Socially sustainable economic degrowth.* Proceedings of a workshop in the European Parliament on April 16, 2009, The Club of Rome, European Support Centre.
- ROSSI, P.H.–FREEMAN, H.E. 1985: *Evaluation, a Systematic Approach.* 3. kiadás. SAGE, Thousand Oaks.
- RUDDY, T.F.–HILTY, L.M. 2008: Impact assessment and policy learning in the European Commission. *Environmental Impact Assessment Review*, 28: pp. 90–105.
- RUNHAAR, H.–DRIESSEN, P.J. 2007: What makes strategic environmental assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25(1): pp. 2–14.
- SADLER, B. 1996: Environmental assessment in a changing world: evaluating practice to improve performance. Hull, Canadian Environmental Assessment Agency and International Association for Impact Assessment: International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment. Finalreport; 300 p.
- SCHUMACHER, E.F. 1991: *A kicsi szép: Tanulmányok egy emberközpontú közgazdaságtanról.* KJK, Budapest, 303 p.

- SCRIVEN, M. 1999: *The nature of evaluation part ii: training*. [online] Practical Assessment, Research & Evaluation, 6(12), [cit. 2008.10.13.] <http://PAREonline.net/getvn.asp?v=6&n=12>
- SIKOS T. T. (szerk.) 1984: *Matematikai és statisztikai módszerek alkalmazási lehetőségei a területi kutatásokban. (Földrajzi Tanulmányok 19.)* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- SINCLAIR, J.A.–SIMS, L.–SPALING, H. 2009: Community-based approaches to strategic environmental assessment: Lesson form Costa Rica. *Environmental Impact Assessment Review*, 29: pp. 147–156.
- STOEGLEHNER, G.–WEGERER, G. 2006: The SEA-Directive and the SEA-Protocol adopted to spatial planning–similarities and differences. *Environmental Impact Assessment Review*, 26: pp. 586–599.
- SUVÁK A. 2010: Integrated urban development strategies – comparison of European and Hungarian approaches. *Journal of Landscape Studies*, 3: pp. 139–146.
- SUVÁK A. 2011: Környezeti fenntarthatóság mint életminőségi stratégia része Európa középvárosaiban. In: PÁGER B (szerk.) *Évkönyv 2011. PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs*, pp. 233–244.
- SYRUCEK, M. 2011: *Voda, jak ji neznáme*. Epoque, Praha.
- SZABARI V. 2008: A tudománykutatás paradigmái. In: NÉMEDI D. (szerk.): *Modern szociológiai paradigmák*. Napvilág Kiadó, Budapest, pp. 461–518.
- SZABÓ-KOVÁCS B. 2007. A környezeti változások hatása a társadalomra Magyarországon. In: PAP N. (szerk.): *A területfejlesztés földrajzi alapjai*. LOMART, Pécs, pp. 69–88
- SZABÓ M. 2013: A Kárpát-medence természeti értékeinek megóvása a jövő nemzedékek számára, új alaptörvényünk alapján. In: SCHMIDT P. (szerk.): *Környezeti problémák a Kárpát-medencében II. Nemzetközi Klímakonferencia*. Publikon Kiadó, Pécs, pp. 11–16.
- SZÁNTÓ R. 2012: Több szempontú részvételi döntések a fenntarthatósági értékelésekben. *Közgazdasági Szemle*, 59(december): pp. 1336–1355.
- SZIGETI E. (szerk.) 2006: *Terület- és településfejlesztési ismeretek*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 146 p. [online] http://www.mki.gov.hu//data/cms28468/3_TER_FEJL_tankonyv.pdf [cit. 2008.10.06]
- SZILÁGYI E. 2008: Mítoszrombolás a közigazgatásban – az értékelhetőség problémái. *Társadalom és Gazdaság*. 30. (1): pp. 29–45.
- SZILVÁCSKU Zs. 2003: *Stratégiai környezeti vizsgálatok gyakorlata az Európai Unióban*. Vitaregnat Bt., Budapest.
- SZIRMAI V. 1999: *A környezeti érdekek Magyarországon*. Pallas Stúdió, Budapest 191 p.
- SZIRMAI V. ET AL 2005: Kinek az érdeke a társadalmi részvétel környezetvédelmi ügyekben? *ÖKO* 2005/1–2. pp. 46–64.
- SZLÁVIK J. 2005: *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*. KJK–KERSZÖV, Budapest, 318 p.
- TAKÁCS-SÁNTA A. 2004: The Major Transitions in the History of Human Transformation of the Biosphere. *Human Ecology Review*. Vol. 11. No. 1. pp. 51–67.
- TANG, Z.–BRODY, S.–QUINN, D.–CHANG, C.,–WEI, L. T. 2010: Moving from agenda to action: Evaluating local climate change action plans. *Journal of Environmental Planning and Management*, 53(1): pp. 41–62.
- TATAI Z. 1988: Magyarország környezetvédelmi politikája. *Földrajzi Közlemények*. 36/112(3–4): pp. 202–221.
- TEWDWR-JONES, M. (ed.) 1996: *British Planning Policy in Transition: Planning in the 1990s*, UCL Press, London.
- The European Sustainable Competitiveness Programme for Northern Ireland 2007–2013*. (2007) DETINI. [online] <http://www.detini.gov.uk/cgi-bin/downildoc?id=2263> [cit. 2008.12.30.]
- THEOPHILOU, V.–BOND, A.–CASHMORE, M. 2010: Application of the SEA Directive to EU structural funds: Perspectives on effectiveness. *Environmental Impact Assessment Review*, 30: pp. 163–144.
- THERIVEL, R. 1998: Strategic Environmental Assessment of Development Plans in Great Britain. *Environmental Impact Assessment Review*. 18: pp. 39–57.

- THERIVEL, R. 2004: Strategic Environmental Assessment in Action. Earthscan, London.
- THERIVEL, R.–CHRISTIAN, G.–CRAIG, C.–GRINHAM, R.–MACKINS, D.–SMITH, J.–SNELLER, T.–TURNER, R.–WALKER, D.–YAMANE, M. 2009: Sustainability-focused impact assessment: English experiences. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27(2): pp. 155–168.
- THERIVEL, R.–PARTIDÁRIO, M. 1999: *The Practice of Strategic Environmental Assessment*. Earthscan, London.
- THERIVEL, R.–WALSH, F. 2006: The strategic environmental assessment directive in the UK: 1 year onwards. *Environmental Impact Assessment Review*. 26: pp. 663–675.
- THOMSEN, J.P.F. 2005: Magt en introduktion (Power an Introduction). Hans Reitzels forlag.
- TISDELL, C.A. 1991: *Economics of Environmental Conservation*. Elsevier, New York.
- TOMBÁCZ E. (et al.) 2003: *Stratégiai Környezeti Vizsgálat. Egy lehetséges módszertan a Regionális Operatív Program környezeti szempontú ex-ante értékelésének megalapozásához*. [online] 2003. február <http://www.rec.hu/skv> [cit. 2006.08.01]
- TÓTH J. 1981: A településhálózat és a környezet kölcsönhatásának néhány elméleti és gyakorlati kérdése. *Földrajzi értesítő*, 30(2–3): pp. 267–291.
- TREMBECZKI I. 2012: Az ökológiai közgazdaságtan és a fenntartható fejlődés dilemmái. *Valóság*, 55(8): pp. 31–46.
- UNDERDAL, A. 1980: Integrated marine policy: What? Why? How? *Marine Policy*. July. pp. 159–169.
- UNFCCC – Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. United Nations, 1998. [online] <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> [cit. 30.06.2009.]
- VARJÚ V. 2007: A biomassza-termelés mint fejlődési potenciál a rurális térségekben – környezetvédelem vagy környezetszennyezés? In: KOVÁCS T. (szerk.): *A vidéki Magyarország az EU-csatlakozás után. VII. Falukonferencia*. MTA RKK, Pécs, pp. 257–265.
- VARJÚ V. 2012: Az EU emisszió-kereskedelmi rendszerének hatása a környezetipar fejlődésére. In: BARANYI B.–FODOR I. (szerk.) *Környezetipar, újraparosítás és regionalitás Magyarországon*. Pécs–Debrecen: MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, 2012. pp. 91–108.
- VARJÚ V. 2013a: A Dél-Dunántúl megújuló energetikai hasznosításának lehetőségei. In: ZSIBÓK Zs (szerk.): *Önkormányzati energetikai fejlesztések: Nemzetközi körkép és a dél-dunántúli tapasztalatok*. Pécs: MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, 2013. pp. 162–180.
- VARJÚ V. 2013b: Környezetpolitikai fejlesztési tervezéshez kapcsolódó irányítás és menedzsment a közép- és kelet-európai térben. In: Rechnitzer J, Somlyódy Péter, Kovács G (szerk.) *A hely szelleme – a területi fejlesztések lokális dimenziói: A Fialat Regionalisták VIII. Konferenciáján elhangzott előadások*. Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, Győr, pp. 646–653.
- VARJÚ V. 2013c: A települési önkormányzatok környezetvédelmi orientáltsága. *COMITATUS: Önkormányzati szemle*, 23(213): pp. 21–36.
- VARJÚ V. 2014: Fejlődést segítő környezeti politikák – a fotovillamos energiatermelés elterjedési lehetőségei a közép- és kelet-európai térben. *Területfejlesztés és Innováció*, 8(3): pp. 2–17.
- VENETOULIS, J.–TALBERTH, J. 2006: Ecological footprint of nations, 2005 update. [online] Oakland, California: Redefining Progress <http://www.RedefiningProgress.org>
- Vízkezeltek és vízhasznosítási lehetőségek felülvizsgálata a Dráva régióban 2014*, Kézirat, Dél-Dunántúli Vízügyi Igazgatóság–Inno Water Kft, Pécs.
- WACKERNAGEL, M. – REES, W.E.: *Ökológiai lábnyomunk*. Föld Napja Alapítvány, 2001.
- WATTSON, M. ET AL. 2008: Unpicking environmental policy integration with tales from waste management. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 26. évf. 3. sz. pp. 481–498.

- WAWGE, R.S. (eds.) 2008: *Strategic environmental assessment. Perspectives, applications and practices*. The Icfai University Press, Hyderabad, India.
- WCED (World Commission on Environment and development 1987. *Our common future*. Oxford University Press: Oxford.
- WEBER, M. [1917]1998: A szociológiai és közgazdasági tudományok “értékmentességének” értelme. In: WEBER, M.: *Tanulmányok*. Osiris Kiadó, Budapest, pp. 70–126. [ford.: Erdélyi Ágnes] [Első megjelenés: WEBER, M. 1917: Der Sinn der ‘Wertfreiheit’ der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften. *Logos. Internationale Zeitschrift für Philosophie der Kultur*. 7, pp. 40–88.]
- WHEELER, S. M. 2008: State and municipal climate change plans – The first generation. *Journal of the American Planning Association*, 74(4): pp. 481–496.
- WILHELM Z. 2001: Kína, a szén-nagyhatalom. (Környezetvédelmi elemzés). In: FODOR I.–TÓTH J.–WILHELM Z. (szerk.): *Ember és környezet – elmélet, gyakorlat*. PTE TTK Földrajzi Intézet, Pécs, pp. 149–160.
- WILHELM Z. 2010: Népeségrobbanás, gazdasági növekedés és környezeti válság Indiában. In: GLIED V.–NAGY R. (szerk.): *Függésben. Kényszerpályán a jövő?* Publikon Kiadó, Pécs, pp. 309–333.
- WILHELM Z.–BENOVICS G.–DÉRI I.–KISGYÖRGY P. 2008: Tradicionális, fenntartható vízkezelési módszerek Dél-Ázsiában és ezek hazai hasznosíthatósága. In: FODOR I.–SUVÁK A. (szerk.): *A fenntartható fejlődés és a megújuló természeti erőforrások környezetvédelmi összefüggései a Kárpát-medencében*. MTA RKK, Pécs, pp. 81–89.
- WILSON, E. 2006: Adapting to climate change at the local level: The spatial planning response. *Local Environment*, 11: pp. 609–625.
- WOOD, C.–DJEDDOUR, M. 1991: *Strategic Environmental Assessment: EA of Policies, Plans and Programmes*. The Impact Assessment Bulletin, 10(1): pp. 3–22.
- WOOD, C.–JONES, C.E. 1997: The effect of environmental assessment on UK local planning authority decisions. *Urban Studies*, 34(8): pp. 1237–1257.
- WRIGHT, F.L. 1958: *The living city*. Plume, New York.
- ZHU Z.–HONGTAO, B.–XU, H.–ZHU, T. 2011: An inquiry in to the potential of scenario analysis for dealing with uncertainty in strategic environmental assessment in China. *Environmental Impact Assessment Review*, 31: pp. 538–548.

A Dialóg Campus Kiadó
a Magyar Szak- és Elektronikus Kiadók
és Szerzőik Egyesülésének tagja.

Dialóg Campus Kiadó • Nordex Kft. • 1094 Budapest, Márton utca 19. • E-mail: info@
dialogcampus.hu • 7622 Pécs, Universitas u. 2. Tel.: (72) 501 630 • A kiadásért felel:
Dr. Bázing Zsuzsanna igazgató • Főszerkesztő: Schenk János • Műszaki szerkesztő:
Kőrösi László • Borító és tördelés: Stubnya Tibor • **Nyomdai kivitelezés: M.N.A. Group Kft.**
• **Felelős vezető: Schmidt Edit**

ISBN 978-963-89889-5-9
ISSN 1585-2822 • ISSN 1417-7986