

Környezetelemzés

Készítette:

Dr. Szalay Zoltán és Buruzs Adrienn

A TÁMOP-4.1.1.C-12/1/KONV-2012-0017 azonosító számú pályázat keretében
Képzési-oktatási tevékenység ágazati szintű optimalizálása. Meglévő szakok
továbbfejlesztése, képzési profil fejlesztése témában

Széchenyi István Egyetem, Műszaki Tudományi Kar
2014

Tartalomjegyzék

1	A környezetelemzés és a települési környezetvédelem kapcsolata	4
1.1	A települési környezet általános jellemzői, sajátosságai.....	4
1.2	Természetes és ember által szabályozott ökoszisztémák	4
1.2.1	<i>Természetes ökoszisztémák.....</i>	5
1.2.2	<i>Az ember által fenntartott ökoszisztémák</i>	5
1.2.3	<i>A városi ökoszisztéma</i>	6
2	A települési önkormányzatok és a környezetvédelem	7
2.1	Az önkormányzatok	7
2.2	Az önkormányzatok feladatai	8
2.3	Önkormányzati hatáskörök	8
2.4	Államigazgatási hatáskörök	10
3	A települési önkormányzatok környezetvédelmi feladatai	10
3.1	Önkormányzati környezetvédelmi tervezés	12
3.2	A környezetvédelmi törvény tervezése, vonatkozó előírásai	12
4	Települések környezetvédelmi programja	14
4.1	A programkészítés folyamata.....	14
4.1.1	<i>A program előkészítése, megalapozása.....</i>	14
4.2	A környezeti állapot felmérése, elemzése	15
4.3	A környezeti állapotfelmérés folyamata	16
4.4	Az állapotfelmérés tartalma	17
4.5	A természeti környezeti elemek állapotának és a környezet-egészségügy emberi vonatkozásainak bemutatása	17
4.5.1	<i>Levegő.....</i>	17
4.5.2	<i>Víz.....</i>	17
4.5.3	<i>Föld (talaj).....</i>	18
4.5.4	<i>Élővilág és természetvédelem</i>	18
4.5.5	<i>Ember (környezet-egészségügy)</i>	18
4.6	A települési környezet művi elemeinek és infrastrukturális rendszerének állapotjellemezői	18
4.6.1	<i>Épített környezeti elemek.....</i>	18
4.6.2	<i>Belterületi zöldfelületgazdálkodás.....</i>	19
4.6.3	<i>Infrastruktúra környezeti vonatkozásai</i>	19
4.6.4	<i>Hulladékgazdálkodás</i>	19
4.6.5	<i>Zaj- és rezgésterhelés</i>	19
4.7	Állapotértékelés, programkészítés	20
4.7.1	<i>Feladatok, eszközök, megoldások meghatározása (kijelölése).....</i>	21
4.7.2	<i>A program összeállítása, a szükséges egyeztetések.....</i>	21
4.7.3	<i>A program jóváhagyása, hatálya</i>	23
5	Irodalomjegyzék	23

6	Regionális rendszerek fenntarthatósági értékelése	24
6.1	A fejlesztési programoknak az EU-ban és Magyarországon alkalmazott irányelvei.....	24
6.1.1	<i>A fenntartható fejlődés értelmezése.....</i>	24
6.1.2	<i>A fenntartható fejlődés alapelvei.....</i>	25
6.2	A fenntarthatósági indikátorok képzésének alapelvei és alkalmazásának lehetőségei.....	26
6.3	A regionális fejlesztések jelenlegi értékelési módszerei	37
6.4	Az értékelés három szakasza.....	41
6.5	Az értékelendő hatások tisztázása és besorolása, az értékelési kritériumok meghatározása	43
6.5.1	<i>A megfigyelési eszközök megválasztása</i>	43
6.6	A regionális fejlődés jellege és változásai	46
6.7	Regionalitás és fenntarthatóság.....	47
6.8	A regionális fejlődés mint a térségi együttműködés alapja.....	48
7	NUTS-struktúra és területi együttműködés	51
7.1	A regionális politika alapelvei és célkitűzései	52
7.1.1	<i>Szubszidiaritás és decentralizáció.....</i>	52
7.1.2	<i>Partnerség</i>	52
7.1.3	<i>Programozás.....</i>	53
7.1.4	<i>Koncentráció és addicionalitás</i>	54
7.2	Az Európai Uniótól származó támogatások.....	54
7.2.1	<i>A csatlakozás után rendelkezésre álló fejlesztési források.....</i>	55
8	Önkormányzati társulások versus kötelező egyesítés	55
8.1	1.9 A társulások típusai Magyarországon	56
8.2	1.10 Önkormányzati központi bevételek köre	57
8.2.1	<i>A regionális és települési együttműködés alapjai.....</i>	57
9	Fenntartható gazdaság és társadalomfejlesztés.....	68
9.1	A stratégiai környezeti vizsgálat folyamata és algoritmusai.....	69
10	Irodalomjegyzék.....	75

1 A környezetelemzés és a települési környezetvédelem kapcsolata

A környezetelemzés fontos, bonyolult elemzési területe a települési környezet. A településeken ugyanis koncentráltan jelennek meg a környezeti problémák és a megoldandó feladatok, hiszen a települések a társadalmi, a gazdasági és a környezeti viszonyrendszer térbeli csomópontjai.

A konkrét elemzési feladatok bemutatása előtt röviden vázoljuk a települési környezet általános jellemzőit, sajátosságait és a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörét.

Végül részletezzük azokat a környezetelemzési feladatokat, amelyek a települések fejlesztési tervezései során a települési környezetvédelmi programban jelennek meg.

1.1 A települési környezet általános jellemzői, sajátosságai

A települések számos definíciója abban megegyezik, hogy azok olyan térbeli csomópontok, ahol a társadalmi, a gazdasági és a környezeti hatások együttesen jelennek meg, egymásra rakódnak és egymás hatásait fölerősítik, módosítják.

„A település a környezet olyan sajátos rendszere, amelynek különleges struktúrája a természeti környezet és az emberi tevékenységek kölcsönhatásaként jött létre. Az emberi települések formálódásában a természet- és a gazdaságföldrajzi adottságok mellett mindenekelőtt a történelmi változások hatásai játszanak kiemelkedő szerepet. A települési rendszerek különféle típusainak közös jellemzője, hogy bennük a természeti és kultúrrendszerek egységei egyaránt kimutathatók – természetben igen eltérő arányokban és sajátosságokkal” (Enyedi 2000).

Ha ezt a problémakört környezeti szempontból akarjuk megvilágítani, a természetes és mesterséges ökológiai rendszerek különbségeit, sajátosságait röviden vázolni kell.

Mivel a környezetelemzés tárgy ráépül más alapozó tárgyakra (pl. környezetvédelem, ökológia stb.) a szükséges alapfogalmak és összefüggések ismeretét feltételezzük, azokra nem térünk ki. Igyekszünk olyan meghatározásokkal dolgozni, amelyek viszonylag egyszerűek, közérthetőek, de természetesen a tudományosság kritériumainak megfelelnek.

1.2 Természetes és ember által szabályozott ökoszisztémák

A kétféle rendszer lényege, alapvető különbségei a következőkben foglalhatók össze (Vida 2001).

1.2.1 Természetes ökoszisztémák

Az élőlények mindegyike, a baktériumoktól az emberig, egyensúlytól távoli, különlegesen bonyolult szerkezet, melynek fenntartásához környezetéből állandó energia- és anyagfelvételre van szüksége. Ennek megvalósítását olyan nagyobb, összetett rendszerek képesek biztosítani, melyekben az élők valamely megbízhatóan és tartósan rendelkezésre álló külső energia közvetlen vagy közvetett felhasználásával anyagokat mozgatnak, vesznek fel és adnak le. Az élőlények együtt élő, s többnyire egymásra is utalt társulása az élettelen környezet elemeivel ilyen ökológiai rendszert, ökoszisztémát alkot. A hangsúly itt a rendszeren van, melynek bármely elemét megváltoztatva a hatás az egész rendszerre, élő és élettelen részeire is valamilyen mértékben áttevődik.

A mai természetes ökoszisztémák csodálatosan összefüggő, szabályozott rendszerek, melyek képesek kivédeni a zavarások egy részét, főleg azokat, amelyekkel hosszú fejlődésük során többször is találkoztak.

Az ökoszisztéma önkényesen megadott határok között definiálható. Ilyenkor a tér egy meghatározott részét, például egy adott típusú erdőt, az azt alkotó fajokat s az ezekkel kölcsönhatásban lévő élettelen, fizikai-kémiai környezeti tényezőket (például levegő, talaj, alapkőzet, oldatok összetétele, napfény, hőmérséklet, csapadék, páratartalom stb.) elemezzük, s az általunk megadott határon túlról érkező hatásokat input-output módjára külső tényezőként vesszük számba. Ezek szerepe annál jelentősebb, minél kisebb térre korlátozzuk a rendszert. Ennek fordítottjával, a rendszer egyre nagyobb bővítésével végül eljutunk az egész Földet felölelő nagy földi ökoszisztémához. Ennek érdekes és fontos jellemzője, hogy input-output mérlege energia szempontjából csaknem zérus (a Naptól érkező energia és a világűrbe leadott hőenergia különbsége), s anyagmozgásai zárt ciklust adnak. A Földre érkező meteoritok s az innen távozó anyagok gyakorlatilag elhanyagolhatók.

A természetes ökoszisztémák meghatározó tulajdonsága az óriási mértékű változatosság, szakszóval biodiverzitás.

A természetes ökoszisztémák több száz millió éves tapasztalatot őriznek szerveződésükben. Ennek leglényegesebb jellemzője a diverzitásra alapozott fenntartható hatékonyság (efficiencia). A fajok sokféleségéből szerveződő rendszerükben, a térben és időben heterogén energia- és tápanyagforrásokat igen jól hasznosítják. A rendszer tartós fennmaradását az elemek körforgása (helyi és részben globális szinten) biztosítja.

1.2.2 Az ember által fenntartott ökoszisztémák

A szakirodalom két ember által fenntartott, szabályozott ökoszisztémát nevez meg. Ezek a mezőgazdasági (agro) és a városi (urbáni) ökoszisztémák (1. ábra).

A jegyzet tárgyából adódóan a városi ökoszisztémát mutatja be röviden.

A természetes és az ember által fenntartott ökoszisztémák legfontosabb különbségeit az táblázat tartalmazza. Ezek között legfeltűnőbb a biodiverzításban és az élőanyag mennyiségében lévő különbség, amely lényeges működési eltérésekhez vezet.

1. ábra: A természetes és a mesterséges életközösség összehasonlítása

	Természetes életközösség	Mesterséges életközösség
Szabályozás	önszabályozó rendszer	emberi tevékenységgel szabályozott
Anyagáramlás biztosítása	a zavartalan anyagáramlást a táplálékszintek elpusztult élőlényei biztosítják	a zavartalan anyagáramlást az ember tápanyagutánpótlással biztosítja
Egyensúly fenntartása	egyik élőlény féken tartja a másikat	benne az ember rovarirtást, gyomirtást végez
Faji összetétel	viszonylag állandó	évről évre változhat
Fajgazdagság	fajokban általában gazdagabb	fajokban szegényebb

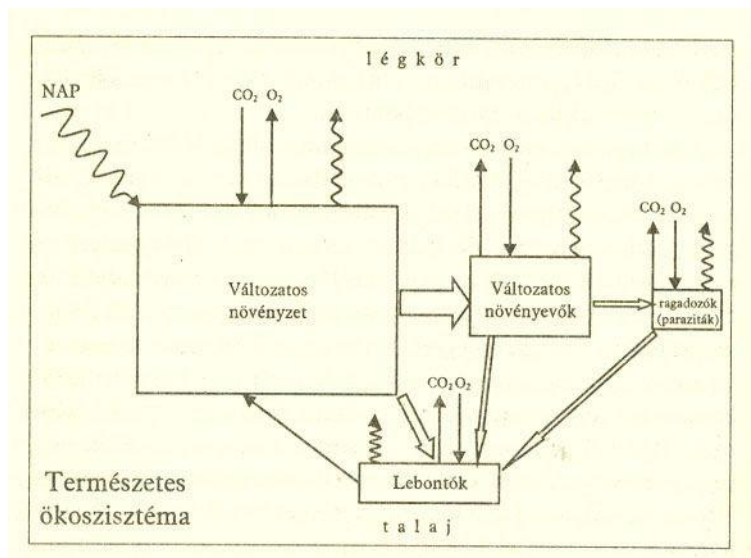
Forrás: mozaweb.hu (2014)

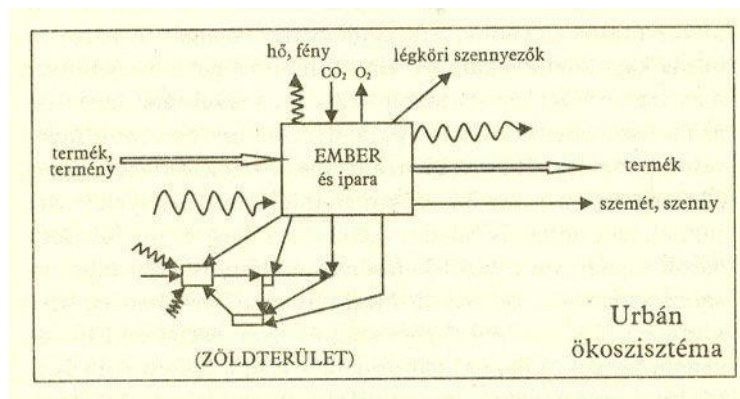
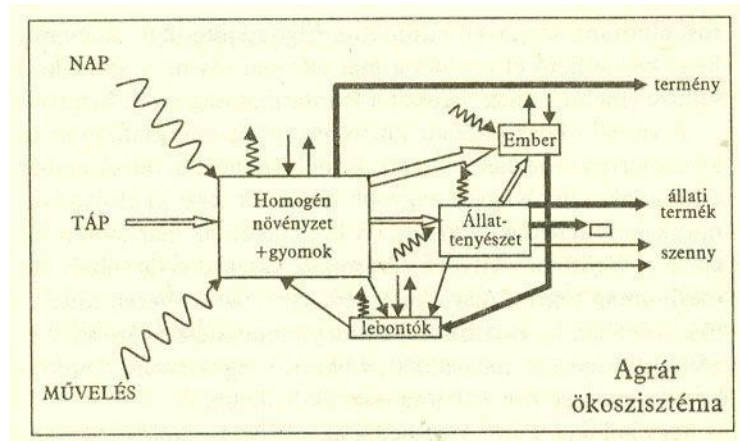
1.2.3 A városi ökoszisztéma

A városi vagy más néven urbán-ökoszisztéma áll a legtávolabb a természetes rendszerektől. Ez nem csupán a kevésfajúságban nyilvánul meg (mint az agrár-ökoszisztémában), hanem abban is, hogy gyakorlatilag alig van valami az ökoszisztéma elsődleges termelőiből, a növényzetből, s ami mégis van, az sem kerül tápanyagként a legnagyobb tömegű fogyasztóhoz, az emberhez.

A városi ökoszisztémát – a fentiekből is adódóan – külső anyag- és energiafüggősége erősen sebezhetővé teszi. A 2. ábra segít megérteni az ökoszisztémák működését, sajátosságait, szerveződését.

2. ábra: Az ökoszisztémák működése, sajátosságai, szerveződése





Forrás: Vida (2001)

A legjellemzőbb anyag- és energiaáramlás a háromféle ökoszisztémában. Az egyes boxok méretei az élőtömeget jelzik. Hullámos nyíl energiát, egyenes vonal anyagot, kettős vonal energiadús anyagot (tápanyagot) jelöl. A víz külön nincs jelölve, mely minden boxba be- és kilép. A természetes ökoszisztémára az anyagok záródó ciklusa a jellemző, míg az agrár-, illetve urbánrendszerekre az átáramlás. (Mindhárom rendszer ábrázolásában nagyfokú leegyszerűsítésekkel élünk, kevésbé jelentős nyilakat nem is tüntettünk fel.)

Az ábrákon jól látható, hogy a természetes állapot lecserélése problémákat szül. Kimerülő anyag- és energiaforrások, instabilitás, növekvő szennyezőanyag-mennyiség, bonyolult, és sokszor megjósolhatatlan interakcióban komoly, potenciális veszélyeket sejtet, amelyekre érdemes időben odafigyelni.

2 A települési önkormányzatok és a környezetvédelem

2.1 Az önkormányzatok

A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi hatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.

A helyi önkormányzathoz való jogot a z önkormányzati törvény rögzíti. A helyi önkormányzatok Magyarország közhatalmú és népképviselői szervei, amelyek demokratikus módon megvalósítják és kifejezik a helyi közakaratot.

A demokratikus hatalomgyakorlás révén kapcsolódnak az önkormányzatok az állami szervek rendszeréhez. A közhatalom gyakorlása a helyi közügyek demokratikus nyilvános intézésén túl jogszabályalkotás révén is kifejezésre jut. Így a helyi közakarat önkormányzati döntés és önkormányzati rendelet formájában jelenhet meg. Nálunk község, város, főváros, fővárosi kerület és megyei jogú város önkormányzata minősül települési önkormányzatnak. [Önk. kézikönyv]

2.2 Az önkormányzatok feladatai

A feladatok két nagy csoportra oszthatók:

- kötelező feladat- és hatáskörök,
- önként vállalt feladatok.

A kötelezően ellátandó feladatok körét jogszabály határozza meg:

- az egészséges ivóvízellátás,
- az alapfokú oktatás,
- az egészségügyi és a szociális alapellátás,
- a közvilágítás,
- a helyi közutak és a köztemető fenntartása.

Az önkormányzat önként vállalhatja – helyi képviselőtestületi döntéssel, népszavazással – minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe és ezekben az ügyekben mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása azonban nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt feladat – és hatáskörök ellátását. [Települési kv. 54.o.]

Az önkormányzatok feladat – és hatásköreinél szükséges tisztázni az önkormányzati és az államigazgatási hatásköröket.

2.3 Önkormányzati hatáskörök

A helyi önkormányzati jogok a település választópolgárainak közösségét illetik meg, melyeket önkormányzati testület útján vagy helyi népszavazáson való részvételükkel gyakorolnak. Az önkormányzati jog gyakorlásának általános és alapvető fóruma a képviselőtestület. Ez a testület az önkormányzati tevékenység meghatározó szerve, vezető – ügydöntő testület, a demokratikus közhatalom gyakorlás fóruma. Döntéseit testületi ülésen hozza, hatáskörét azonban – külön szabályok szerint – az alábbiakra átruházhatja:

- polgármester,
- bizottságok,
- részönkormányzat testülete,

- kisebbségi önkormányzat testülete.

Az önkormányzati hatáskörök azonban a döntések esetleges átruházása ellenére is a képviselőtestület hatásköreinek számítanak, így azokat a testület visszavonhatja, illetve gyakorlásához utasítást adhat.

A képviselőtestület át nem ruházható, alapvető feladatai:

- a rendeletalkotás,
- a gazdasági program elfogadása,
- a költségvetés megállapítása és a végrehajtásról szóló beszámoló elfogadása,
- a helyi adó megállapítása,
- a településrendezési terv jóváhagyása.

A képviselőtestület a törvény keretei között önállóan alakítja szervezetét és működési szabályait, választja meg bizottságait, nevezi ki a jegyzőt, dönt a polgármesteri hivatal szervezeti tagozódásáról, működési rendjéről.

A képviselőtestület szervei:

- a bizottságok,
- a polgármester
- a polgármesteri hivatal.

A bizottságok a képviselőtestület szerveiként közreműködnek az önkormányzati feladatok megoldásában. Különösen jelentős a szerepük a döntés-előkészítésben, a döntések végrehajtásának szervezésében és ellenőrzésében. A képviselőtestület elhatározása alapján önkormányzati hatáskörökben döntéshozatali joggal is rendelkezhetnek. Tagjaik nagyjából a képviselőtestület tagjai, de választópolgárok is megválaszthatók bizottsági tagnak. 2000-nél nagyobb lakosú településeken pénzügyi ellenőrző bizottságot kötelező létrehozni. Más bizottságok szabadon alakíthatók.

A helyi önkormányzat tisztségviselői a polgármester (alpolgármester) és a jegyző.

A polgármester a települési önkormányzat választott vezetője. Felelős az önkormányzat testületi munkájáért csakúgy, mint a hivatali szervezet tevékenységéért.

A jegyző az önkormányzati igazgatásban kulcsszerepet játszó, vezetői feladatokat ellátó igazgatási szakember, akit a képviselőtestület nevez ki (alkalmazott). Az államigazgatási feladatok és hatáskörök általános címzettje.

A képviselőtestület, illetve átruházott hatáskörben a fent felsorolt szervek közhatalmi és hatósági jogköröket gyakorolnak. Amikor a képviselőtestület jogot alkot, annak felülvizsgálatára csak az Alkotmánybíróság jogosult. Amikor más ügyben, így különösen önkormányzati hatósági ügyben jár el valamely átruházott hatáskör alapján a képviselő testület egyik szerve, akkor határozata ellen a képviselőtestülethez lehet fellebbezni. A képviselőtestület akár első fokú, akár másodfokú határozata ellen további fellebbezésnek nincs helye, ehelyett a határozat – pontosabban annak kapcsán az önkormányzat – ellen pert lehet indítani a bíróságnál.

A megyei jogú városok és a főváros önkormányzatának működési elvei lényegében azonosak az előzőekben kifejtettekkel, különbség a feladatok és hatáskörök tekintetében van. A megyei közgyűlés hivatalát a közgyűlés elnöke irányítja. E hivatal hatósági jogkörrel nem rendelkezik, elsődlegesen a megye egészére vagy egy-egy részére kiterjedő szolgáltatásokat végző intézmények irányítását látja el.

2.4 Államigazgatási hatáskörök

A közigazgatás – nevéből is kitűnően – a köz érdekében végzett, közösségi célok megvalósítására irányuló tevékenység. Mivel ez a tevékenység a társadalom legfontosabb döntéseinek igyekszik érvényt szerezni, különlegesen erős támogatásban részesül, döntéseinek akár kényszerrel is érvényt lehet szerezni. Két igazgatási szervezet rendelkezik e privilégiummal, az államigazgatási szervek és az önkormányzati szervek igazgatását végző egységei. Az államigazgatást végző szervei államigazgatási tevékenységet folytatnak, az önkormányzati szervek önkormányzati igazgatást. E két szerv igazgatási tevékenységét együttesen – az ellátott feladatok azonos jellegzetességei alapján – nevezzük közigazgatásnak. A közigazgatás tehát részben a központi kormányzati feladatok ellátásának területére, az államigazgatási feladat- és hatáskörök részterületére, részben pedig a helyi közügyek közhatalommal felruházott intézése, azaz az önkormányzati igazgatás területére osztható.

Az államigazgatás, önkormányzati igazgatás fogalompár azt a kettősséget fejezi ki, amely a közösségi feladatok kettősségéből fakad, hogy egyes igazgatási feladatok az állam egész területén egységes, azonos eljárás és mérlegelési elvek alapján oldhatók meg, mások azonban csak a települések szintjén, az állampolgárok eltérő igényeinek megfelelően.

Az önkormányzat szervei és a jegyző az államhatalom igazgatási – előkészítő, végrehajtó, szervező jellegű cselekményeinek – a közigazgatásnak – mindkét elkülöníthető területén rendelkeznek feladatokkal és hatáskörökkel. A helyi végrehajtó hatalom gyakorlója, a helyi közügyek ellátója a helyi és a területi önkormányzatok.

Az államigazgatási hatáskörök gyakorlását a képviselőtestület csupán az általa alkotott jogszabályok révén befolyásolhatja.

A már említett településrendezési tervek fontos háttérét jelentik a települési környezet védelmének és alakításának. Ezek a tervek határozzák meg, hogy milyen lesz a település szerkezete, területe milyen terület-felhasználási egységekre, milyen övezetekre oszlik, milyen arányban, az adott övezetekben milyen tevékenységek folytathatók, milyen létesítmények, építmények helyezhetők el. Mindezek együtt közvetlenül befolyásolják az adott település környezetének állapotát.

3 A települési önkormányzatok környezetvédelmi feladatai

Az önkormányzatok környezetvédelmi feladatait az önkormányzati törvény és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény tartalmazza.

A települési önkormányzatok környezetvédelmi feladata egyrészt, hogy segítsék területükön az országos környezetvédelmi feladatok teljesítését, másrészt gondoskodjanak a település sajátos jellegének megőrzésében jelentőséggel bíró helyi természeti értékek védelméről, gondoskodjanak saját eszközeikkel a helyi környezet megóvásáról, minősége romlásának megakadályozásáról. A helyi környezetvédelmi érdekek érvényesítése érdekében együttműködnek a regionális hatóságokkal, a civil- és társadalmi szervezetekkel.

Az önkormányzatok a törvényekben előírtakon kívül önként is vállalhatnak környezetvédelmi feladatokat, ha az adott ügyet törvény nem utalja más szerv kizárólagos hatáskörébe, illetve ellátásával az önkormányzat nem sért jogszabályt.

Az önkormányzatok környezetvédelmi feladatai:

- a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtása,
- a hatáskörébe utalt hatósági feladatok ellátása,
- önkormányzati rendelet alkotása,
- együttműködés a környezetvédelmi feladatokat ellátó hatóságokkal, más önkormányzatokkal, társadalmi szervezetekkel,
- a fejlesztési feladatok során a környezetvédelem követelményeinek érvényesítése, a környezeti állapot javításának elősegítése,
- a környezet állapotának – illetékességi területén – elemzése, értékelése és arról szükség szerint, de legalább évente egyszer lakossági tájékoztatás,
- a Nemzeti Környezetvédelmi Programban foglalt célokkal, feladatokkal és a település rendezési terveivel összhangban illetékességi területére önálló települési környezetvédelmi program kidolgozása, melyet képviselőtestülete hagy jóvá,
- környezetvédelmi feladatainak megvalósítása érdekében önkormányzati rendelettel települési környezetvédelmi alap létrehozása, az azzal való gazdálkodás.

Az önkormányzatok tisztségviselőinek, szakembereinek (polgármester, jegyző) feladataira részletesen nem térünk ki. Ezek környezetelemzési szempontból nem meghatározóak.

A képviselőtestület feladatait azért részletezzük, mert ezek fontosak a később tárgyalandó települési környezetvédelmi program szempontjából.

A települési környezet védelmével kapcsolatban a települési önkormányzatok képviselőtestületei az alábbi feladatokat látják el:

- helyi természeti érték védetté nyilvánítása, megóvása, bemutatása,
- bizonyos területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása, csendes övezetek kialakítása,
- helyi zaj- és vibrációvédelmi szabályok megállapítása,
- levegőtisztaság-védelmi követelményeknek a sajátos körülményekhez igazodó szabályozása,
- a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó szabályok megállapítása,

- szmogriadó-terv kidolgozása,
- önkormányzati környezetvédelmi alappal való gazdálkodás,
- települési környezetvédelmi program kidolgoztatása, jóváhagyása,
- évenként a program végrehajtásához szükséges költségek költségvetésben való biztosítása.

A települési önkormányzat képviselőtestülete illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

3.1 Önkormányzati környezetvédelmi tervezés

A tervezés elvi alapjait és szabályozási kereteit csak nagyon röviden, a korábban már tanultakra alapozva vázoljuk.

A környezetvédelem már ismert elveit /fenntarthatóság, felelősség, megelőzés, elővigyázatosság, társadalmi részvétel szubszidiaritás, stb./ alkalmazzuk a környezetvédelmi tervezés során. Figyelemmel kell lenni továbbá az önkormányzati rendszer sajátosságaiból adódó, a tervezést ugyancsak meghatározó elvekre is. Például a települési környezetvédelmi program mint a környezetvédelmi tervezés alapvető fontosságú dokumentuma jól példázza a tervezés komplexitását. A program ugyanis magában foglalja a pénzügyi-gazdasági körülmények és lehetőségek tisztázását, az egyes környezetvédelmi szakterületi feladatok megjelenítését, továbbá a környezeti menedzsment feladat – és hatáskörét.

A településtervezés konkrét céljaival, feladataival a fejlesztési tervezés és a rendezési tervezés sajátosságaival, dokumentumaival a jelen keretek között nem foglalkozunk. Ezek lényegi részletezése, a felsorolt szakirodalomban megtalálható (Bulla et al. 2008).

3.2 A környezetvédelmi törvény tervezése, vonatkozó előírásai

A törvény rendelkezései között a Nemzeti Környezetvédelmi Program adja meg a kereteket a további tervezés számára:

Az 1995. LIII. évi a környezet védelméről 40. § (1) A környezetvédelmi tervezés alapja a hatévente megújítandó, az Országgyűlés által jóváhagyott Nemzeti Környezetvédelmi Program (a továbbiakban: Program).

(2) A Programnak – a Program időtartamára vonatkozóan – tartalmaznia kell:

- a) a környezet állapotának bemutatását;
- b) az elérni kívánt környezetvédelmi célokat és célállapotokat;
- c) a célok és célállapotok elérése érdekében végrehajtandó feladatokat, azok megvalósításának sorrendjét és határidejét;
- d) a kitűzött célok megvalósításának eszközeit, ideértve a pénzügyi igények forrásának tervezett megjelölését is;

- e) azoknak a területeknek a kijelölését, amelyeken különleges környezetvédelmi intézkedések szükségesek, valamint az intézkedések tartalmát.”

A tervekészítésnek még két lépcsőjét említi a törvény: a regionális környezetvédelmi programok készítésének lehetőségét, valamint az önkormányzati környezetvédelmi program készítésének kötelezettségét.

A települési önkormányzatok a településrendezési tervvel összhangban kötelesek önálló települési környezetvédelmi programot kialakítani, kidolgoztatni. A megyei önkormányzatok ugyancsak készít/készített környezetvédelmi programot, a települési önkormányzatokkal egyeztetve.

A települési környezetvédelmi programot az önkormányzat képviselőtestülete (közgyűlése) hagyja jóvá.

A települési önkormányzatok közös települési környezetvédelmi programot is készíthetnek. Ez a megoldási forma a kistérségekre (járásokra) jellemző.

A törvény az önkormányzati környezetvédelmi program elkészítésére – mint tette ezt a Nemzeti Környezetvédelmi Program esetében – konkrét határidőt nem szabott meg. Egyetlen időbeli korlát, hogy a programot szükség szerint – de legalább két évente felül kell vizsgálni.

A környezetvédelmi törvény a program tartamára vonatkozó minimális követelményeket a következők szerint határozza meg:

A települési környezetvédelmi programnak tartalmaznia kell, különösen:

- a) a települési környezet tisztasága,
- b) a csapadékvíz-elvezetés,
- c) a kommunális szennyvízkezelés – gyűjtés, - elvezetés, - tisztítás,
- d) a lakossági és közszolgáltatási (vendéglátás, település-üzemeltetés, kiskereskedelem) eredetű zaj, rezgés és légszennyezés elleni védelem,
- e) helyi közlekedésszervezés,
- f) ivóvízellátás,
- g) az energiagazdálkodás,
- h) a zöldterület-gazdálkodás,
- i) a feltételezhető rendkívüli környezet-veszélyeztetetés elhárításának és a környezetkárosodás csökkentésének

településre vonatkozó feladatait és előírásait.”

A település környezetvédelmi programja tehát jobbára mindazon közügyek gyűjteménye, melyeknek valamelyest közvetlenül köze lehet a környezeti érdekekhez. A felsorolás nem taxatív, tehát nem tartalmaz minden lehetőséget, ezekhez más törvény további tételeket sorolhat, illetve maga az önkormányzat bármely olyan kérdést rendezhet a programban, melyet a környezetvédelemmel összefüggésben kíván rendezni, szabályozni. A program tartalma így nem kötött, csupán a fenti felsorolás jelent minimálisan megjelenő tartalmi elemeket” (Bánkúti, Bándi 1999).

A bemutatott hazai szabályozási háttér mellett érdemes említést tenni a legújabb nemzetközi tendenciákról is, amelyek révén a programkészítés az önkormányzatok feladatai között is helyet követelt magának.

Itt mindenekelőtt az ENSZ és az Európai Unió idevágó dokumentumait említjük. Ezek lényege az irodalomjegyzékben szereplő szakirodalomban olvasható.

4 Települések környezetvédelmi programja

A települések környezetvédelmi programjának jogi alapja a hatályos környezetvédelmi törvény. A program tartalmilag szorosan kapcsolódik a települések fejlesztési koncepciójához, stratégiájához és minden ezekben szükséges az egyeztetés a települések rendezési tervével.

4.1 A programkészítés folyamata

4.1.1 A program előkészítése, megalapozása

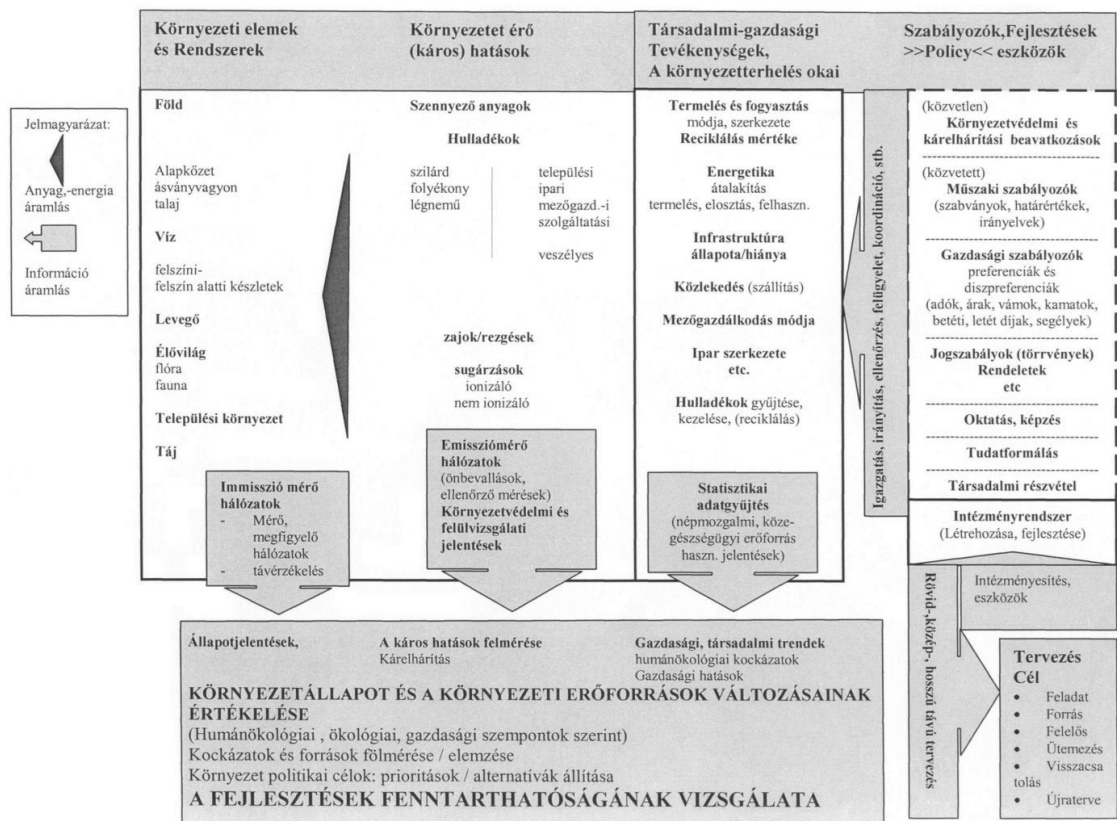
Az előkészítés szükséges lépései, szervezési, tartalmi, finanszírozási stb. kérdéseket érintenek. Ezek az alábbiak lehetnek:

- kezdeményezés és döntés a program készítéséről,
- a program stratégiájának meghatározása,
- a készítés külső és belső feltételeinek tisztázása (pl. rendelkezésre álló tervek koncepciók, önkormányzati rendeletek, adatok, információk, vagy azok hiánya),
- a program tartalmának vázolója,
- a szervezeti keretek tisztázása.

Már többször említettük, hogy a program készítésére törvény kötelez. Nagyon fontos azonban az is, hogy az önkormányzat, a lakosság és a civil szervezetek oldaláról is fogalmazódjon meg az ígén alapos, szakmailag nívós vállalható program készítésére.

A települési környezetvédelmi program esetében különösen igaz, hogy a környezetgazdálkodás összetevőinek és összefüggéseinek föltárása nélkül nem lehetséges okszerű, hatékony módon a környezetpolitikai célok meghatározása, prioritások kijelölése; fejlesztések, beavatkozások különféle léptékű, regionális, lokális, pontszerű hatásainak vizsgálata. Egyáltalán: környezetvédelmi/fejlesztési programok kidolgozása, megvalósítása, felügyelet; az eredmények számbavétele: új célok, prioritások, feladatok megjelölése. Röviden a környezetgazdálkodás állandó, szüntelen „menedzsmentje”. Ezen új környezeti stratégia fogalmi kifejezője a környezetgazdálkodás, ami mint új paradigma nemcsak az ember és környezet közvetlen kapcsolatára, hanem a gazdaság és a társadalom minden területére kiterjed, ill. abba beintegrálódik, rendszerszemléletű és okfeltáró, szemben a környezetvédelemmel, ami a gazdaság egyéb szféráitól külön kezelt alapvetően defenzív és analitikus. A modell használata tehát a rendszerelvű elemzés megvalósítását szolgálja. Struktúrák közötti anyag-, energia-, valamint információáramlások – azaz statikus, dinamikus és irányítási (rész)rendszerek vizsgálatát, ill. kontrollját és szabályozását célozza (Bulla 2004).

4. ábra: A környezetelemzés modellje



Forrás: Bulla (2004)

A modell jól alkalmazható a programkészítés különböző fázisaiban, a környezet, gazdaság, társadalom bonyolult viszonyrendszerét, folyamatait érthetőbbé, áttekinthetőbbé teszi az elemzések és következtetések levonása során.

4.2 A környezeti állapot felmérése, elemzése

A környezetvédelmi programok megalapozottságához elengedhetetlen a települések aktuális környezeti állapotának a felmérése, elemző leírása. Csak ennek alapján lehet megalapozott célokat, feladatokat megfogalmazni a programban.

A környezetállapotot – a bemutatott modell alapján – célszerű környezeti elemenként, rendszerenként tárgyalni, azokkal a hatótényezőkkel együtt, amelyek ezt az állapotot befolyásolják, meghatározzák.

A környezeti elemek a következők: föld, víz, levegő, élővilág, épített környezet; rendszerek: települési környezet, táj. A hatótényezők: hulladékok, zaj és rezgés, sugárzások és természetes mindazok a gazdasági, társadalmi tevékenységek, mint pl. a közlekedés, ipar, energiaellátás stb., amelyek hatással vannak az adott település környezeti állapotára, annak minőségére.

Az állapotleíró rész felépítésére jogszabályi előírás nincs, ez általában a következő lehet:

- Általános alapadottságok feltárása (természeti, gazdasági, társadalmi, infrastruktúrális).

- Környezetállapot jellemzők környezeti elemek és rendszerek szerinti bontásban.
- A környezetet érő káros hatások, terhelések, emissziók.
- Környezeti, tájökölógiai folyamatok, trendek (dinamikus megközelítés, értékelés).
- A környezeti állapotjavítására tett intézkedések, vagy arra irányuló tevékenységek felmérése a megoldandó vagy kezelendő problémák meghatározására.

A környezeti állapotot, a problémák leírását abból a szempontból szükséges bemutatni, hogy később célállapotként egy élhetőbb, jobb környezeti állapotjellemzőkkel rendelkező települési környezet legyen kialakítható. Az állapotleírást célszerű kataszter vagy atlasz jelleggel, tételesen, térképi formában is elkészíteni, támaszkodva a rendelkezésre álló hatósági és szakmai adatbázisokra. Amennyiben térképi formában számítógépes feldolgozás készül, a későbbi, ill. további elemzések és értékelések már sokkal könnyebben elvégezhetőek (Bulla et al. 2008).

A környezeti állapotfelmérés folyamatát, tartalmát az általunk már eddig is hivatkozott Környezetállapot – értékelés, környezeti monitoring. Magyarország környezeti állapota. című elektronikus jegyzet felhasználásával mutatjuk be.

4.3 A környezeti állapotfelmérés folyamata

Az állapotfelmérés tényleges lebonyolítása igen összetett feladat. A környezetre vonatkozó meglévő adatok, információk nehezen lelhetők fel és férhetők hozzá. A főbb adatgazdák:

- a területileg illetékes hatóságok és szakhatóságok,
- közszolgáltatók,
- tudományos intézmények,
- múzeumok, levéltárak,
- adatgazda intézmények és vállalkozások,
- önkormányzat,
- a területen érintett vállalkozások, magánszemélyek, társadalmi szervezetek.

Lényeges adathiány esetén csak eseti felmérésekkel lehet a hiányokat pótolni, melyek költségei igen tetemesek lehetnek. Forráshiány miatt ezt a legtöbb önkormányzat ma még nem tudja felvállalni. Ilyen esetben több mód nyílik a továbblépésre:

- Egyes témakörökben, ill. általánosan is a környezeti állapotfelvételt és - értékelést a program egyik tárgyává, elemévé kell tenni.
- Abban az esetben, ha valószínűsíthetően emberi egészséget vagy kardinális természeti értéket veszélyeztető kockázati tényezőről van szó, célszerű külső támogatást kérni.
- Vannak olyan ügyek, amikor az adatok mélyebb ismerete nélkül is a probléma lényege megragadható, és a szükséges intézkedések meghozhatók. (Pl. sűrű beépítésű városközpontokban a közparkok akkor is bővíthetők, fejleszthetők, ha nem ismerjük a különböző zöldfelületi/területi létesítmények egy főre eső pontos értékeit, lakóközveti arányait stb. Az igények enélkül is pontosan megfogalmazhatók.)

- A szélerózióknak kitett, homokveréssel sújtott településeken elsődleges feladat a véderdők létesítése még akkor is, ha a defláció okozta termőtalaj veszteségről, a levegő porterheléséről nincsenek tudományos pontosságú számítások.

Az adat-hozzáférés jogszabályi rendezetlenségéből adódóan gyakran ellenszolgáltatásért (pénzért) kell ezeket az elsősorban közcélú információkat beszerezni. Megállapítható, hogy – a személyes érintettség okán – minél kisebb egy település, annál inkább feltárható a helyi (személyhez is kötött) aktuális és archív információ. A nagyobb települések esetén ez már leginkább szakértői közreműködéssel, direkt felmérés útján lehetséges. Mindkét esetben javasolható a felmérést megelőző kérdőív és igényfelmérés elkészítése, melynek segítségével az informális csatornákon is jelentős közcélú információkhoz lehet jutni.

4.4 Az állapotfelmérés tartalma

Az állapotfelmérési rész lehetséges bontása igen sokféle lehet. Annak tényleges belső arányai, a ki- és a feldolgozás mértéke függ a település adottságaitól, nagyságától, céljaitól, de természetesen még az anyagi helyzetétől is. Ebből adódóan a kidolgozásnál folyamatosan figyelni kell a logikus feldolgozásra, a választott logikai rend következetes érvényesítésére.

A település területhasznosítási szerkezetének ismertetése

- A vizsgálati terület áttekintő lehatárolása, térképi ábrázolása;
- Beépített területek jellemzése, területhasznosítási funkciók;
- A település gazdasági szerkezetének területi elhelyezkedése;
- A település közlekedési hálózatának területi áttekintése, térképes megjelenítése;
- A település víziközmű- és energiahálózata által érintett és védendő területek;
- Emisszió források elhelyezkedése;
- A település hulladékgazdálkodása kapcsán kialakuló területi környezeti konfliktusok feltárása;
- A település rendezési tervének környezetvédelmi elhatározásai.

4.5 A természeti környezeti elemek állapotának és a környezet-egészségügy emberi vonatkozásainak bemutatása

4.5.1 Levegő

- Háttérszennyezettség;
- A település átszellőzési viszonyainak jellemzése;
- Immissziós helyzet;
- Kibocsátó források (közlekedés, ipar, háztartások stb.) jellemzése;
- A légszennyezés minősítése, egészségügyi határértékekhez való viszonya.

4.5.2 Víz

- A település közigazgatási határát ill. a település belterületét érintő felszíni vizek ismertetése, környezeti jellemzése (hidrológiai, vízminőségi);
- Felszín alatti vizek jellemzői a település térségében (talajvíz, rétegvíz, termál víz);
- Vízkivételi, vízbeszerzési jellemzők, vízbázisok elhelyezkedése;
- Szennyvíz-bevezetési helyek, bevezetési jellemzők;
- Bányászat és ipari tevékenységek hatásai a vízháztartásra, vízminőségre.

4.5.3 Föld (talaj)

- A település geográfiai jellemzői, felszíni formák, domborzat;
- Geológiai felépítés;
- Talaptípusok, fizikai talajféleségek;
- Talajfunkciók és talajpotenciálok;
- Érzékeny területek;
- A termőtalaj védelmét veszélyeztető folyamatok (szél- és vízerózió, szikesedés,
- talajsavanyodás stb.);
- A település bel- és külterületének talaját érő terhelések, meglévő talajszennyezettségből származó környezeti hatások.

4.5.4 Élővilág és természetvédelem

- A település közigazgatási területén és tágabb környezetében lévő természetvédelmi és természeti területek, értékek, azok állapota, jellemzése;
- Élőhelyek, biotóptípusok, ökológiai folyosók.

4.5.5 Ember (környezet-egészségügy)

- Demográfiai jellemzők;
- Egészségügyi ellátás jellemzői;
- Egészségügyi helyzet (mortalitás és morbiditás);
- A település környezeti állapotával szorosabb összefüggésbe hozható betegségek,
- Érintett lakossági arány, veszélyeztetett korcsoportok.

Megjegyzés: Ha a településnek van önálló környezet-egészségügyi akcióprogramja, a környezetvédelmi program ezzel a területtel részletesen nem kell, hogy foglalkozzon.

4.6 A települési környezet művi elemeinek és infrastrukturális rendszerének állapotjellemzői

4.6.1 Épített környezeti elemek

- Lakásállomány és középületek jellemzői, állapota különös tekintettel az energiahatékonyságra;
- Műemlékek jellemzői, állapota.

4.6.2 Belterületi zöldfelületgazdálkodás

- Zöldfelületek, -területek, létesítmények állapota;
- Település zöldterületi és -felületi ellátottsága (települési szintű közparkok, lakóterületi közparkok, lakókerterek, parkerdő, egyéb szabadidős és rekreációs/kondicionáló zöldfelületek, véderdők stb.);
- A közparkok, közterek, közkertek használati jellemzői;
- A közintézmények zöldterületi ellátottsága (óvodák, iskolák, kórházak stb.).

4.6.3 Infrastruktúra környezeti vonatkozásai

- Vízellátási jellemzők;
- Csatornázási mutatók;
- Szennyvíztisztítási jellemzők;
- Energiaellátás, energiagazdálkodás;
- Hírközlés;
- Közlekedés, szállítás (közúti, vasúti, belterületi, útviszonyok, tömegközlekedés, környezetbarát közlekedési és szállítási lehetőségek stb.).

4.6.4 Hulladékgazdálkodás

- Települési szilárd hulladékok és az azzal együtt kezelhető termelői hulladékok (mennyiségi- és összetételi jellemzők, a település hulladékkezelő rendszerének jellemzői, ártalmatlanítási technológiák, telephelyek);
- Veszélyes hulladék keletkezési és kezelési jellemzők a településen;
- Szelektív hulladékgyűjtés, újrahasznosítás;
- Településtisztasági szolgáltatási jellemzők.

4.6.5 Zaj- és rezgésterhelés

- Közlekedési zaj;
- Üzemi zaj;
- Zaj ellen védendő területek, intézmények;
- Környezeti rezgésjellemzők.

A környezeti állapot javítására tett intézkedések, vagy arra irányuló tevékenységek felmérése

- Az önkormányzat (belső, azaz saját szervezetén belüli és külső, azaz települési szintű és/vagy egy-egy szektorra irányuló) környezetvédelmi tevékenysége;
- A vállalkozások környezetvédelmi tevékenysége;
- Lakossági öntevékeny szervezetek;

- Környezet- és életminőséget szolgáló egyéb tevékenységek (közszolgáltatások);
- A környezetvédelmi ügyek finanszírozása;
- Környezeti nevelés, tudatformálás;
- Környezetvédelmi célú együttműködések, társulásokban, programokban való részvétel.

Az egyes településeket speciálisan jellemző (esetleg különleges kezelést igénylő) és az állapotot erősen befolyásoló hatásokkal, problémákkal és megoldandó feladatokkal már ebben a részben is szükséges kiemelten foglalkozni.

4.7 Állapotértékelés, programkészítés

Az alapos és szakszerű állapotleírás ad lehetőséget a település környezeti állapotának az értékelésére. Majd ennek alapján a célok (célállapot) kitűzésére, meghatározására és a konkrét feladatok megfogalmazására.

Az értékelés során tárhatók fel a tényleges környezeti problémák, készíthető el a probléma kataszter. A rendelkezésre álló információk alapján célszerű SWOT analízist is elvégezni, amely áttekinthetőbbé teszi az értékelési folyamatot és segít a releváns célok, konkrét feladatok meghatározásában.

A források alapján feltétlen meg kell említeni a célok, célállapot kérdését. Több tanulmány, sőt maga a környezetvédelmi törvény is a célokat általában célállapotként jelöli meg. A gyakorlatban azonban sok esetben a cél a probléma megszüntetése. Ez egybeeshet egy adott célállapottal, illetve megfogalmazhatók olyan környezeti állapotjellemzők, amelyek jó indikátornak tekinthetők az adott cél elérésénél. Tehát ki kell mondani, hogy a céloknak csak egy része fogalmazható meg konkrét környezeti célállapot formájában, de ez a program szempontjából nem jelent problémát.

Az állapotértékelés nyomán azt is célszerű feltárni, hogy kik (mely területhasználat, ágazat, termelőüzem stb.) a leginkább felelősek a kedvezőtlen hatásokért, valamint, hogy az eddig történt intézkedések, beavatkozások mennyire voltak eredményesek (állapot – hatás – válasz modell elemzése). Ez ugyanis segítséget adhat ahhoz, hogy a probléma megoldásának hatékony(abb) eszközt megtaláljuk. Az állapotértékeléshez mindenképpen célszerű a különböző szakterületek képviselőit bevonni.

A települési környezetvédelmi programok készítése során szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy egy-egy település szintjén is sokkal több célt lehet megfogalmazni, mint amelyek megoldására reális lehetőség nyílik a program időszakában. Ezért elkerülhetetlen a célok közötti fontosságú, sürgősségi sorrend meghatározása.

A prioritások közé kell emelni pl. azokat a célokat, amelyek valamely egészségkárosító hatás megszüntetését, csökkentését, vízbázisok veszélyeztetésének csökkentését, kardinális természeti érték védelmét szolgálják. Gyakran még ezek is nagyobb feladatot jelentenek, mint amit az önkormányzat fel tud vállalni. Ilyenkor – külső források, támogatások keresése mellett – a célok olyan módon is rangsorolhatók, hogy az azonos fontosságúak közül melyikre található a legeredményesebb, leghatékonyabb megoldás. Tekintve, hogy „feszes”

költségvetés mellett nagyon meg kell gondolni, mire költ az önkormányzat, a prioritások elfogadását célszerű döntési pontként kezelni.

4.7.1 Feladatok, eszközök, megoldások meghatározása (kijelölése)

A prioritások tisztázása nyomán a következő lépés a kiválasztott célok megvalósítását legjobban szolgáló feladatok, eszközök és megoldások kijelölése. Az anyagi erőforrások biztosítása és általában a szabályozási intézkedések, vagy az információs rendszer kiépítése nem cél, hanem eszköz. Fontos tudni, hogy ezek az eszközök milyen célokat szolgálnak. Általánosságban az az ideális eset, ha a következő folyamat előre becsülhető:

Probléma és okai → Célok → Megoldási alternatívák/eszközök → Feladatok és források → Ellenőrizhető eredmény

A lehetséges eszközöket jellegük, határaik alapján érdemes csoportosítani:

- közvetlen beavatkozások, amelyek alapvetően beruházásokat, fejlesztéseket jelentenek,
- szabályozási beavatkozások,
- információrendszer fejlesztésével kapcsolatos eszközök,
- kutatás, tervezés, fejlesztés,
- szemléletformálás, oktatás, nevelés, tájékoztatás.

A konkrét megoldások kiválasztásakor az alábbi szempontokat érdemes figyelembe venni:

- Környezeti hatékonyság: Ezzel kapcsolatosan több szempontot is meg kell vizsgálni. Például, hogy az adott intézkedés, beavatkozás milyen mértékben és módon képes a problémát megoldani, alkalmazása esetén meg lehet-e akadályozni a probléma kiújulását, ill. nem okoz-e más jellegű környezeti problémát? Milyen mértékben alkalmas az adott probléma által előidézett környezeti kockázat érdemi csökkentésére? Milyen az időbeli hatékonysága?
- Költséghatékonyság: Milyen költségvonzata van a tervezett beavatkozásnak (beruházási és működési költségeket is beleértve), s ez arányban áll-e az elérhető eredménnyel? Milyen lehetőségek nyílnak a szükséges külső források előteremtésére? (Egyes problémák, egyes technológiák bizonyos források odaítélésekor előnyt élveznek.)
- Konfliktuselemzés: Az adott megoldás alkalmazása milyen újabb konfliktusokhoz vezethet: kik a bevezetés nyomán keletkező "haszon" élvezői és kik azok, akik érdekeit sérti, korlátozza?
- Alkalmazhatóság: Mennyire vannak meg a megoldási mód alkalmazásának egyéb feltételei (szakirányítás, ellenőrzés, társadalmi elfogadtatás stb.).
- Integrálhatóság: a megoldás, hogyan integrálható az önkormányzat más szakterületeinek terveibe, mennyire esnek egybe az elképzelések az önkormányzat általános fejlesztési elképzelésével.

Ezek természetesen nem kizárólagos szempontok, hanem együttes mérlegelések, a kölcsönhatások és szinergiák tekintetbe vétele és felhasználása célszerű.

4.7.2 A program összeállítása, a szükséges egyeztetések

Az elvégzett elemzések, az elkészült program elemek eredményeképpen a települési környezetvédelmi programot az alábbiak figyelembevételével célszerű összeállítani:

- ütemterv
- a végrehajtás felelősei, szervezete
- a megvalósítás költségei, tervezett forrásai
- a célok teljesítésének eredményjelzői, monitoring, visszacsatolás.

A program készítésének különböző fázisaiban különösen az állapotfelmérés és az alapvető célok, feladatok meghatározása során szükséges, hogy ezeket összehangoljuk a településfejlesztési és területrendezési tervekben foglaltakkal.

A folyamatos egyeztetési feladatok köre két jól elkülöníthető csoportra osztható: a polgármesteri hivatalon belüli és a hivatalon kívüli egyeztetések.

A belső egyeztetések különösen azokkal az osztályokkal (személyekkel) szükségesek, amelyek a már említett fejlesztési és rendezési tervekért, azok végrehajtásáért felelősek, illetve azokkal, akik a környezetvédelmi program hatálya során a feladatok végrehajtásában részt vesznek, azok megvalósítását segítik.

Intézményi, szakhatósági és társadalmi egyeztetések:

- Szomszédos önkormányzatok,
- Térségi együttműködés esetén az önkormányzati társulás (szövetség),
- Megyei Önkormányzat,
- Területi Környezetvédelmi Felügyelőség,
- Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat,
- Területi Vízügyi Igazgatóság,
- Települési vízi- és csatornaközmű szolgáltató szervezet(ek),
- Műemlékvédelmi Hivatal területi szervezete,
- MGSZ Bányakapitányságok,
- FVM Megyei Hivatalai,
- A település lakossági érdekkifejező csoportjai, egyesületei (városvédő-városépítő egyesületek, környezetvédelmi egyesületek, egyéb társadalmi szervezetek),
- Egyeztetés javasolható a gazdasági kamarákkal illetve gazdasági szervezetekkel, ha pl. a program feladattervei közt kiemelt helyen szerepel egy-egy olyan káros környezeti hatás felszámolása, mely közvetlenül összefügg valamely gazdasági szervezet működésével.

Az egyeztetések kiemelten fontos része a környezetvédelmi program lakossággal való elfogadtatása.

A települési környezetvédelmi programok nyilvánosak. A programkészítés folyamatáról, a program elfogadásáról, tartalmáról a helyi tömegtájékoztatási eszközökben – illetve a helyben szokásos módokon – tájékoztatni kell a lakosságot, a civil, a társadalmi és gazdálkodó szervezeteket. A programkészítés folyamatában célszerű biztosítani a lakosság oly módon való részvételét, hogy az érdeklődők még a program elfogadása előtt véleményezhessék azt, és kiegészítő javaslatokat is tehessenek. Ezt lakossági fórum keretében lehet megvalósítani.

A tájékoztatási kötelezettség egyaránt vonatkozik a program készítési időszakára és a végrehajtási időszakára.

4.7.3 A program jóváhagyása, hatálya

A települési környezetvédelmi programot a települési önkormányzat közgyűlése (képviselőtestülete) fogadja el, ill. hagyja jóvá a felülvizsgálati módosításokat.

A települési környezetvédelmi program hatéves időtartama határozza meg az önkormányzat környezetvédelmi cselekvési prioritásait, feladatait. A hat év lejártával újabb települési környezetvédelmi programot kell készíteni. A hat éves időtartamú programot két évente felül kell vizsgálni, és az esetleges módosításokat a települési önkormányzattal újra jóvá kell hagyatni. Az elfogadás után kezdődik a végrehajtás mindennapos feladatainak sora. Ki kell alakítani azt a gyakorlatot, amely keretében a program céljai, feladatai a megfelelő ellenőrzés mellett teljesülnek.

A fentiekben a települési környezetvédelmi program készítésének egy lehetséges, általunk követhetőnek tartott folyamatát mutattuk be. Mint már említettük a környezetvédelmi törvény nem ír elő formai követelményeket a program szerkezetére, felépítésére.

Az irodalomjegyzékben több olyan forrást is feltüntettünk, amelyek a jegyzetben szereplő javaslattól részben eltérő megoldásokat tartalmaznak. Az érdeklődő hallgatónak/olvasónak javasoljuk ezek tanulmányozását, összehasonlító elemzését.

5 Irodalomjegyzék

Bánkúti A., Bándi Gy., Dócsné Balogh Zs., Kovács A., Kurucz M., Mladoniczki M., Szalay É.: *Önkormányzati környezetvédelmi kézikönyv*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 1999.

Bulla M., Gyulai I., Ónodi G., Pájer J., Pestiné Rácz É. V., Radnainé Gyöngyös Zs., Rédey Á., Zseni A.: *Környezetállapot-értékelés, Magyarország környezeti állapota, monitorozás*. HEFOP 3.3.1-P.-2004-0900152/1.0 azonosítójú „A Felsőoktatás szerkezeti és tartalmi fejlesztése” című pályázat, 2008. <http://www.sze.hu/~radicsa/HALLGATOK/17-KAE-080101.pdf>

Bulla M.: *Környezetpolitika*. Mobil Kiadó és Grafikai Stúdió Kft. Budapest 2004.

Bulla M. (szerk.): *A környezetelemzés regionális alkalmazása*. A Komplex Tudástér [KxTt] bevezetése. Kutatási összefoglaló. Győr: Széchenyi István Egyetem Környezetmérnöki Tanszék, 2012. 191 p.

Enyedi Gy. (szerk.): *Magyarország településkörnyezete*. MTA, Budapest, 2000.

Föld Napja Alapítvány: *A világ helyzete 2007 – Városaink jövője*.

Jakab A., Mozsgai K., Végvári Á.: *Budafok-Tétény települési környezetvédelmi programjának tervezési tapasztalatai*. ÖKO / Ökológia * Környezetgazdálkodás * Társadalom – 13, 1-2, p. 22-45., 2005.

Konkolyné Gyúró É.: *Környezettervezés*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2013.

Környezetgazdálkodási Intézet: *Települési környezetvédelem*. Budapest, 2002

Nagy I.: *Városökológia*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2008.

Vida G.: *Helyünk a bioszférában*. Neumann Kht., Budapest, 2004.

6 Regionális rendszerek fenntarthatósági értékelése

6.1 A fejlesztési programoknak az EU-ban és Magyarországon alkalmazott irányelvei

6.1.1 A fenntartható fejlődés értelmezése

A fenntartható fejlődés három alappilléren nyugszik: környezeti, gazdasági és szociális pillérekben és mindhármát mérlegelni kell a konkrét intézkedésekben, cselekvésekben. (Láng 2002) A tudományos ismereteinkben mutatkozó esetleges hiányok nagymértékben hátráltatják azon – kissé utópisztikus – törekvéseket, melyek egyidejűleg próbálják előmozdítani a gazdasági hatékonyságot, a környezet fenntarthatóságát és a társadalmi egyenlőséget. A fenntarthatóság nem egy könnyen definiálható egyensúlyi állapot, hanem dinamikus folyamat, fejlődés. (Bulla; Guzli 2006)

A fenntartható fejlődés értelmezése az elmúlt években jelentős fejlődésen ment keresztül, de máig sincs mindenki (kormányzat, civil szféra, különböző tudományterületek) által elfogadott fogalmi rendszer. (Mozsgai 2011)

A fenntartható fejlődés az emberek életminőségének hosszú távú és tartós megőrzését, illetve javítását célozza. A fenntartható fejlődés az életminőség javulását szolgálja, amely magában foglalja a környezet minőségét, a demokratikus jogok érvényesülését, a természeti erőforrásokhoz valamint a társadalom nyújtotta szolgáltatásokhoz és intézményekhez való hozzáférést, a teljes testi, lelki egészséget, a szabadidőt, a biztonságot is. A társadalmi jólét a környezetminőség és a társadalmat alkotók életminőségének együttes megnyilvánulása. A fenntartható fejlődés tehát olyan fejlődés, amely lehetővé teszi a jelen generációk szükségleteinek kielégítését úgy, hogy ez nem veszélyezteti a jövő generációk azon lehetőségét, hogy szükségleteiket kielégítsék. (NFFS, 2007)

Az ember, és a társadalom által gerjesztett folyamatok gyakorta kedvezőtlen környezeti változásokat eredményeznek. A 20. század közepén rendkívül felgyorsult az ipar fejlődése, különös tekintettel a vegyiparra. Az ipari termelés növekedése során azonban akkor még kevés figyelmet fordítottak a gyártási és szállítási folyamatokban keletkező melléktermékek, hulladékok, szennyvizek kezelésére (LÁNG I. 2003: idézi: Varjú 2010). Nem vették figyelembe, hogy a környezeti elemek, illetve minőségi változásainak a következményei visszahatnak az emberre, a társadalomra (SZABÓ-KOVÁCS B. 2007 idézi Varjú 2010). Ez a körkörös folyamat, ha kontrollálatlanul működik, akkor annak értelemszerűen beláthatatlan következményei vannak. Éppen ezért szükséges vizsgálni és foglalkozni ezen változások hatásaival, amelyek visszahatnak a társadalom működésére, az emberi egészségre és az embert körülvevő földrajzi környezetre.

A Közös Jövők jelentés szerint a fenntartható fejlődéshez szükség van olyan politikai rendszerre, amely lehetővé teszi a hatékony állampolgári részvételt a döntéshozatalban; gazdasági rendszerre, amely képes arra, hogy terméktöbbleteket és műszaki ismereteket önállóan és fenntartható módon állítson elő; szociális rendszerre, amely lehetőséget ad a diszharmonikus fejlődésből eredő feszültségek feloldására; termelési rendszerre, amely

tiszteletben tartja azt a kötelezettséget, hogy meg kell őrizni az ökológiai alapokat a fejlődés érdekében; technológiai rendszerre, amely folyamatosan keresi az új megoldási lehetőségeket; nemzetközi rendszerre, amely a kereskedelmi és a pénzügyi eljárások fenntartható módszereit részesíti előnyben; adminisztratív rendszerre, amely rugalmas és képes az önkorrekcióra. (Láng 2002) Ha meg akarjuk tudni, fenntartható-e a civilizációnk működtetése, az aktuálisan meghatározott léptéknek megfelelően kell együttesen az ökológiai, a gazdasági, a technológiai, a szociális, a politikai komponenseket vizsgálni. A legalapvetőbb lépés ezért e komplex környezet aktuális állapotának fölmérése, a változás/változtatás irányának és feltételeinek meghatározása. (Bulla; Guzli 2006)

A fenntarthatóság meghatározásából látható, hogy fontos különbséget tenni az emberiség szükségletei és igényei között. A szükségletek a jogos igényeket jelentik, amelyeket mindenki számára ki kellene elégíteni. Környezetünk teljesítőképességének két fő komponense van. Az egyik a környezet minőségének biztosítása, a másik a természeti erőforrások bősége. A fenntarthatóság egyszerre szól a környezet minőségének megőrzéséről, és az erőforrások fenntartható használatáról. (Gyulai 2002)

A gazdasági növekedés, a természeti erőforrások felhasználása és a hulladéktermelés közötti kapcsolatnak meg kell változnia. A nagy gazdasági teljesítménynek együtt kell járnia a természeti erőforrások fenntartható hasznosításával és a hulladék fenntartható mennyiségével, a biológiai sokféleség védelmével, az ökológiai rendszerek megőrzésével és a sivatagosodás elkerülésével. Felelősebben kell gazdálkodni a természeti erőforrásokkal Fő célkitűzések ezen a területen: szét kell választani a gazdasági növekedést az erőforrások felhasználásától és a hulladék keletkezésétől. (Fenntartható Fejlődés Bizottság 2002)

6.1.2 A fenntartható fejlődés alapelvei

Az általánosan elfogadott elvek közül hazai fontosságuk miatt az alábbiakat emeljük ki.

- A holisztikus megközelítés elve. A dolgokat egymással összefüggésben kell vizsgálni, mivel a rendszerek egymással szoros kölcsönhatásban állnak. A helyi kihívásokra adandó válaszokhoz szükséges a tágabb környezet és a globális trendek ismerete.
- A nemzedéken belüli és nemzedékek közötti szolidaritás elve. A jelen nemzedékek fejlődési és környezeti szükségleteit úgy kell kielégíteni, hogy ne veszélyeztessük a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék saját szükségleteiket.
- Társadalmi igazságosság elve. El kell ismerni mindenki jogát a méltó életfeltételekhez, mindenki számára biztosítani kell az alapvető emberi jogokat.
- Tartamosság elve. Az erőforrások tartamos kezelése figyelembe veszi a környezet eltartó-képességének korlátait; az erőforrások körültekintő és takarékos használata által megőrzi a jövőbeli fejlődéshez szükséges forrásokat.
- Integráció elve. A szakpolitikák, tervek, programok, stratégiák kidolgozása, értékelése és végrehajtása során a gazdasági, a szociális és a környezeti

szempontokat is figyelembe kell venni annak érdekében, hogy azok kölcsönösen erősítsék egymást. A helyi, regionális és nemzeti szintű tevékenységeket is össze kell hangolni.

- Helyi erőforrások hasznosításának elve. Törekedni kell a közösségek szükségleteinek helyi szinten, helyi erőforrásokból történő kielégítésére.
- Társadalmi részvétel elve. Mindenki számára biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a társadalmi-gazdasági közéletre, a döntéshozatali folyamatokra, a környezetre vonatkozó információkhoz. Erősíteni kell az állampolgárok döntéshozatalban való részvételét.
- Társadalmi felelősségvállalás elve. A fenntartható fejlődés, a magasabb életminőség elérése érdekében csökkenteni kell, illetve ki kell küszöbölni a termelés és a fogyasztás nem fenntartható módjait.
- Elővigyázatosság és megelőzés elve. Az elővigyázatos megközelítés azt jelenti, hogy ha súlyos vagy visszafordíthatatlan kár lehetősége merül fel, a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem használható fel indokként a környezetromlást vagy az emberi egészség veszélyeztetését megakadályozó, hatékony intézkedések elhalasztására, azaz a veszély mértékét figyelembe véve cselekedni kell. Az emberi tevékenységeket ennek az elővigyázatossági elvnek a figyelembevételével kell tervezni és végrehajtani.
- A szennyezők fizet elv. Az áraknak tükrözniük kell a fogyasztással és termeléssel kapcsolatos tevékenységek, illetve hatásaik valós költségeit a társadalom számára, beleértve a természeti erőforrások használatának költségeit. A környezetkárosító, környezetszennyező tevékenységet folytatóknak meg kell fizetniük az emberi egészségben vagy a környezetben okozott károkat. (NFFS, 2007)

A NFFS (2007) a fenntarthatóságot veszélyeztető folyamatok között sorolja fel a hulladékgazdálkodással összefüggésbe hozható alábbi jelenségeket:

- Nem fenntartható (anyag- és energiaigényes) fogyasztói szokások
- Növekvő területhasználat
- Külső függésben levő és a fosszilis energiahordozókra alapozott energiarendszer

6.2 A fenntarthatósági indikátorok képzésének alapelvei és alkalmazásának lehetőségei

A mutató teljesítendő célkitűzést, mozgósított forrást, elért véghatást, minőségi szintet vagy valamilyen más változót jelezhet. A mutató mennyiségi információt nyújt. Nem minden statisztikai adat vagy más mennyiségi információ képez automatikusan mutatót. Az elemi mutató olyan alapinformációt szolgáltat, amelyre más mutatók építhetők. A származtatott mutató (arány vagy ráta) két elemi mutató közötti arány számításán alapul. Az összetett mutató több elemi vagy származtatott mutató súlyozott összege.

A környezetvédelemről szóló Ötödik Cselekvési Program, amelyet 1993-ban fogadott el a Bizottság, a fenntarthatóság fogalmát a következőképpen definiálta: "...a folyamatos gazdasági és társadalmi fejlődésre irányuló politika és stratégia, amely nem károsítja a környezetet, és nem meríti ki a természeti erőforrásokat,

amelyektől a folyamatos emberi tevékenység és a további fejlődés függ”. Ennek érdekében erőfeszítések szükségesek a környezetre káros tevékenységek és hatások csökkentése érdekében. A csökkentés olyan intézkedéseket jelent, amelyek következtében elkerülhetők, csökkenthetők vagy enyhíthetők a negatív környezeti hatások, illetve amelyek egyértelmű javuláshoz vezetnek és így biztosítják a fenntarthatóságot.

Forrásmutatók

A projekt tényleges összes ráfordításainak és a projekt dokumentumban előírt költségnek a viszonya.

Output mutatók

A projekt végrehajtásának megfigyelésére alkalmasak.

Eredménymutatók

A szolgáltatások minőségének javulását és/vagy a végfelhasználók által fizetendő árak csökkenését mérik.

Hatásmutatók

A környezetre gyakorolt véghatás néhány hónap vagy akár év elteltével jelentkezik. Egy újrahasznosító létesítmény csak olyan hatást gyakorolhat a környezetre, ami arányban áll a céljával.

A környezeti hatások lehetnek rövid vagy hosszú távúak, valamint egyediek és összesítettek. A környezeti mutatók meghatározásának problémái a gyakorlatban a kelletténél kevésbé merülnek fel, mert a strukturális beavatkozások célkitűzései a környezetvédelem terén inkább a környezetterhelés változásával vannak kifejezve. A szennyezőforrások esetében egyszerűen a környezetre ható terhelés csökkenésének mérése képez egy hatásmutatót (valamely szennyezőnek minősített összetevő csökkentése). Az így kifejezett hatásmutatók összevethetők az adatsorokkal létrehozott környezetmutatókkal.

A “Terhelés – Állapotváltozás – Válaszreakció”

A Terhelések alatt itt azon erők értendők, amelyek megváltoztatják a környezetet (szennyezés, vízhasználat). A környezet állapota egy adott időben három erő kombinált hatásának az eredménye: ezek a környezeti rendszert uraló természeti erők, a társadalmi-gazdasági tevékenységek és a környezeti politikák. Mind a terhelések, mind a környezet állapota leírható környezetmutatók segítségével. A Válaszreakciókat a környezeti célkitűzéssel rendelkező beavatkozások eredményei és hatásai alkotják. Ezek lehetnek nem környezeti projektek mérséklésének eredményei vagy hatásai is.

Azon gazdasági egységek (cégek, farmok, stb.) száma, amelyek szerint az új hálózat komolyan elősegítette fejlődésüket. A tapasztalat szerint a mutatók rendszerének sokkal nagyobb az esélye a működésre, ha az információ szolgáltatóit és felhasználóit egyaránt bevonják a munkába. Ha nem így van, a zárt szakértő csoportok kísértésbe esnek, hogy ideális, de drága rendszert hozzanak létre, ami soha nem fog működni. Az egyes mutatókra vonatkozó minőségi kritériumok Egy mutatóval szemben az első kritérium maga a tényleges létezés azaz, hogy normális határok között számszerűsíthető legyen. Az adatok tényleges hozzáférhetősége a legelső minőségi kritérium. Az információ frissessége fontos minőségi kritérium,

mivel a statisztikák néha két évvel vagy még több idővel vannak lemaradva. A mutatónak nagyon markánsan kell mutatnia a megvalósult program véghatásait. Ezt nevezik érzékenységgel. A megbízhatóság szintén minőségi kritérium. Az összehasonlíthatóság szintén minőségi mutató, amit nehéz képezni. A normativitás szerint a mutatóknak olyannak kell lenniük, hogy valamely referencia szerint megfelelőnek vagy elégtelennek lehessen minősíteni őket.

Minden, a mutató révén megfigyelt érték összehasonlítható kell, hogy legyen egy normával, pl. a teljesítendő célkitűzés – mit kell elérni – az európai átlagot kell elérni, stb. A jó mutatóknak olyannak kell lenni, hogy bárki, akinek használnia kell, habozás nélkül megértse. Pontosan kell tükröznie a mért, vizsgált fogalmat. Ezt nevezik érvényességnek. (Means II.)

A tudományos eredmények gyakran a dolgok valamely, előzőleg észre sem vett jellegének feltárásából születnek, abból, hogy új szemszögből nézzük a dolgokat. A mutatók jelentik a külvilággal való közvetett kapcsolatunkat. A mutatók a környezet hallatlan összetettségét képesek olyan kezelhető terjedelmű és értelmes információhalmazba sűríteni (leképezni), amelyek alapján döntéseket tudunk hozni és cselekvéseinket irányítani. A fejtegetés középpontjába annak vizsgálatát kell helyezni, hogy voltaképpen milyen eligazodási pontokat (adatokat), milyen módon (mutatók) és milyen fogalmi keretek között (modell) érdemes figyelemmel kísérni ahhoz, hogy a lényeges és használható (értelmes) információkat, továbbá azok jelentését megfelelően tudjuk értelmezni és közvetíteni mind az egyén, mind a társadalom szintjén (információáramlás). Ezenkívül figyelembe kell venni, hogy a feltárt diagnózis alapján hogyan célszerű a szükséges lépéseket megtenni a jövő helyes útjainak kiválasztásában. Az egyes témákkal foglalkozó kutatók egyre fokozódó mértékben hívják segítségül a matematikát e problémák megoldásához. (Szabó 2009)

Szabó (2009) szerint valamennyi környezeti adatrendszerrel és új informatikai fejlesztéssel kapcsolatos tevékenység megkezdéséhez az alábbi témaköröket célszerű körbejárni, illetve előfeltevésekből kell kiindulni:

- A környezeti információk körének kellő és ésszerű szélességű meghatározása.
- Az adatgyűjtés rendszerének integrálása és összehangolása.
- Az adatkezelés és -tárolás rendjének megállapítása.
- A környezeti információhoz jutás rendjének meghatározása.
- A környezeti információk közreadási rendjének kialakítása.
- A rendszer működésének keretei, beleértve az adatgyűjtés és -átadás, illetve -értékelés összes vetületét.

Fontos szempont a fejlesztések kivitelezése és az adatok előállítása, tárolása során egyaránt, hogy a minőségbiztosítás kellő hangsúlyt kapjon. Az ország EU-tagságával összefüggésben egyre nagyobb figyelmet kap a regionális szinthez tartozó információbázis egységes és rugalmas kialakítása. A regionális szinthez tartozó adatrendszer ernyője a települési önkormányzatok számára nélkülözhetetlen információknak és forrása az országos elemzéshez szükséges területi folyamatok értékelésének. (Szabó 2009)

A kulcsszó az összehasonlíthatóság. Olyan adatokat kell előállítani, hogy azok összevethetők legyenek egymással. (Szabó 2009)

A nemzetközi elvárás országos szinten harmonizált adatokat, mutatókat kíván. Ha azonban a régiós típusú adatszolgáltatás egyre szélesebb körűvé válik, akkor mindenképpen szükség lesz régiós szinten is valamilyen megkülönböztető számítások végzésére, amelyek módszertanukban hasonlóak, de térszámításuk és szerkezetük eltérő (Mellár 2001 idézi Szabó 2009).

A környezet fogalmának a hivatalos statisztikába az 1970-es években történt bevonásával egyidejűleg felmerült a környezeti mutatók képzésének igénye. E mutatók alkalmasak a természeti környezet állapotának leírására, és a társadalmi mutatók kiegészítői. A kiindulási helyzetben azonban lényeges eltérések is mutatkoznak: a társadalmi mutatók részére bizonyos korlátok között az elsődleges adatok gazdag választéka áll rendelkezésre. Ezzel szemben a rendelkezésre álló adatanyag messze nem kielégítő a környezeti mutatók képzéséhez. Bár a jövőt tekintve a környezetstatisztika fokozatos megerősödésével remélhető az adatkinálat javulása, de még továbbra is számolni kell azzal, hogy – ellentétben a társadalmi mutatókhoz szükséges közvetlen (elsődleges) adatokkal, amelyek gyűjtése jórészt a hivatalos statisztika folyamatos feladatainak keretében tartozik (illetve a hivatalos statisztikában hagyományosan rendelkezésre állnak) – a környezeti mutatókhoz szükséges közvetlen adatokat főként olyan berendezések révén kell gyűjteni, amelyek esetében természettudományi mérési módszerek eredményeiről van szó, s ezek részben még nem eléggé kifinomultak, részben pedig jelentős költségekkel járnak. A környezeti információs rendszer célja, hogy ismereteket nyújtson a környezet állapotára ható tevékenységekről, a káros hatásokról, a környezeti elemek mennyiségi és minőségi állapotáról és annak változásáról, a környezetvédelmi célú intézkedésekről és azok hatásairól olyan módon, hogy az információk alapján lehetőség nyíljon a károk megelőzését, mérséklését illetve helyreállítását szolgáló intézkedések kialakítására, a környezetpolitika hatékonyságának mérésére. (Szabó 2009)

A környezeti mutatók három csoportba sorolhatók: (1) a környezet terhelésének; (2) a környezet állapotának és (3) a társadalmi válaszoknak a mutatói; a visszacsatolást biztosítják az ezekből képzett környezeti teljesítménymutatók. A mutatók között kitüntetett, központi szerepe van a környezetterhelés mutatóinak. A mutatók kidolgozásában a tudományos szféra részvétele elengedhetetlen. A megfontolt politikai döntéshozatalhoz okvetlenül szükséges az időszzerű, megbízható és lényegre törő tájékoztatás a környezet állapotáról, ugyanakkor az állampolgárnak is joga van tájékozódni. (Szabó 2009)

Az információ közvetítése egyszerűséget kíván. A mutatók mindig egyszerűsítik a bonyolult valóságot, és olyan nézőpont(ok)ra összpontosítanak, amelyek fontosak és amelyekre vonatkozóan adatok állnak rendelkezésre. Tudni valamit sokszor önmagában is kielégítő lehet, de még inkább az lehet, ha valamilyen összehasonlításban áll rendelkezésre az információ. A mutatók egyik legfőbb szerepe a közvetítés. A mutatóknak lehetővé kell tenniük vagy elő kell segíteniük a kiválasztott témakörben az információ célba juttatását. A környezeti mutatók kidolgozásának végső célja, hogy általuk segédeszközöket nyerjenek a környezetpolitika számára. Környezeti mutatókat ma már széles körben alkalmaznak, és nélkülözhetetlenné váltak a döntéshozók számára. Ezért szükség van a mutatók és a vonatkozó környezet-társadalom kapcsolatok osztályozására és elemzésére. (Szabó 2009)

Gras et al. (1989: idézi Szabó 2009) szerint: „A mutató olyan változó, amely más, nehezen hozzáférhető változokról nyújt információkat..., és a döntéshozatalban összevetési alapként használható.” Mitchell et al. (1995: idézi Szabó 2009) szerint: „A mutató olyan alternatív mérőeszköz, amely lehetővé teszi a bonyolult rendszer jobb megértését..., és ezáltal hatékony döntéseket lehet hozni a korábban meghatározott célkitűzések elérése érdekében.” A mutató egyfelől tehát informatív függvény, vagyis egy bonyolult rendszerről, vagy egy közvetlenül nem mérhető ismérvről szolgáltat egyszerűbb információkat, másfelől döntéstámogató eszköz, amely a célkitűzések elérésében segít. A mutatószám gyakran dimenzió nélküli. (Szabó 2009)

A környezeti mutatók nemzetközi szakirodalmában a legtöbb szerző egyetért abban, hogy a mutatószámok az információsűrítés magasabb absztrakciós szintjén állnak, mint a legtöbb „egyszerű” mutató, még akkor is, ha a kettő közötti határ csak ritkán húzható meg élesen. Előzőek figyelembevételével e disszertációban a következő értelemben használjuk az alábbi alapvető fogalmakat (szögletes zárójelben feltüntettük az angol elnevezést is) (Szabó 2009):

- Változó [parameter]: a vizsgált jelenség közvetlenül mérhető vagy megfigyelhető sajátossága, amelyet az adat reprezentál.
- Mutató [indicator]: olyan változó vagy változókból származtatott érték, amely a vizsgált jelenséget jellemzi és értelmezi, arról információkkal szolgál és leírja annak állapotát (pl. egy ország kén-dioxid-kibocsátása, foglalkoztatottság stb.).
- Összegzett mutató [aggregated indicator]: általában összegzési módszerekkel több, ugyanolyan mértékegységben kifejezett összetevőt (adatot vagy almutatót) kapcsol egybe (pl. hazai anyagfelhasználás; GDP stb.).
- Mutatószám (összevont mutató) [index]: egy adott jelenség közös mértékegységben kifejezett összetevőit kapcsolja össze egyetlen – többnyire súlyozással összevont – számértékben, nem ritkán egy bonyolult fogalom alapján (pl. várható élettartam, ökológiai lábnyom, légszennyezettségi index stb.)

A mutatókészleteket maga a rendszer, valamint az irányító vagy megfigyelő érdekeltsége, érdeklődése, szükségletei vagy célkitűzései határozzák meg. A mutató által közvetített információ lehet mennyiségi (számszerű) és minőségi (osztályozás). Az elvárásunk a környezeti mutatókkal szemben: olyan rendszerváltozók legyenek, amelyek minden lényeges információt közvetítenek a rendszer működéséről (állapotáról) és változásának mértékéről, valamint a rendszer segítségével elérni kívánt célkitűzésekhez való hozzájárulás módjáról.

A mutatók alapvetően közvetlen mérésekből vagy szakértői (modell)rendszer(ek)ből (szakértői becslések) származhatnak. Sok mutatónak nem az aktuális hatás előrejelzése a célja, hanem a kockázatokra vagy a lehetséges hatásokra vonatkozó információk biztosítása (Halberg 1999 idézi Szabó 2009). A mutatók kidolgozásának és fejlesztésének módszertanilag minden esetben tudományosan alátámasztottnak kell lenniük (Girardin et al. 1999 idézi Szabó 2009). Az ismérvek jellemzően olyan fogalmakat takarnak, mint mérhetőség, adatelérhetőség, egyszerűség, tudományos megalapozottság, (szak)politikai megfelelés, pontosság, tér- és időbeli összehasonlíthatóság, válaszadási képesség, megbízhatóság stb. A mutatók kiválasztása során többféle ismérvet is

szem előtt kell tartani. A legfontosabbak: megfelelőség, objektivitás, megbízhatóság, egyértelműség, pontosság, reprezentativitás. A mutatóknak eleget kell tenniük ezeknek az ismérveknek ahhoz, hogy egy tudományos kutatás során hasznosíthatók legyenek. (Szabó 2009)

A mutatók megfelelősége azt jelenti, hogy mutatóknak arra a változóra kell vonatkozni, amelyet mérni szeretnénk. Egy mutatóra akkor mondható, hogy objektív, ha a felhasználásával kapott eredmények attól függenek, amit mérünk és nem attól, hogy ki végzi a mérést. A mutató objektivitása nem azonos megfelelőségével. Egy mutató lehet objektív, ha nem is megfelelő, de nem lehet megfelelő, ha nem objektív. A megbízhatóság azt tükrözi, mennyire lehet egy változó mérésénél valamely mutatóra számítani. A mutatók egyértelműsége azt jelenti, hogy a mutatót pontosan, világosan és egyértelműen kell meghatározni. A pontos mutató a változó legkisebb változásait is mutatja. Olyan mutatókat kell találni, amelyek az alapsokaság legnagyobb részére vonatkoznak, mert csak így lehetnek reprezentatívak. A környezeti mutatók azokat a szempontokat közvetítik, amelyek a természeti és társadalmi környezet közti bonyolult kölcsönkapcsolatokban jellemzőek vagy valamilyen veszélyhelyzet kialakulására utalnak. (Szabó 2009)

Az országok és a nemzetközi szervezetek által leggyakrabban használt mutatókészletek többségét a DPSIR-modellen vagy annak egy részén alapuló leíró mutatók alkotják. A leíró mutatók mindegyike a helyzetre mint olyanra vonatkozik, nem pedig arra, hogy milyennek kellene lennie. Ezzel szemben a teljesítménymutatók összevetik az aktuális tényszerű helyzetet a viszonyítási alappal, így ezek a mutatók a jelenlegi környezeti viszonyok és a kívánatos helyzet (célállapot) közötti távolságot mérik (céltól való távolság értékelése). A teljes fenntarthatóság bizonyos fokú mérésére van szükség annak érdekében, hogy a „jobbakk lettünk?” kérdésre válaszolni tudjunk. Ehhez használhatók az összjóléti mutatók, amelyek valamilyen zöld GDP-típusú mérőeszközöknek tekinthetők, mint például az ISEW. A környezeti mutatószámok a többdimenziós környezeti állapot „sűrített” leírását teszik lehetővé több változó (vagy mutató) egyetlen értékbe történő összevonásával. A környezeti mutatószámok alapvető célja a környezetállapotban bekövetkező tér- és időbeli változások nyomon követése. Másik cél a környezeti előírások teljesülésének ellenőrzése, valamint a környezet állapota és a társadalmi-gazdasági jellemzők közötti kapcsolatra vonatkozó statisztikai összefüggések feltárása. A környezeti mutatószámok lényeges, elvárt tulajdonsága, hogy tér- és időbeli összevetésük ellentmondásmentes legyen. Általában egyensúlyt kell tartani a között a kívánalom között, hogy minél kevesebb mutatószám legyen és a között, hogy ezek mindegyike – amennyire csak lehetséges – értelmes, erőteljes és átlátható legyen. (Szabó 2009)

A környezeti mutatók legfontosabb szerepe a világos és egyszerű üzenetek közvetítése a nemszakértő döntéshozók és az állampolgárok számára arról, hogy mi történik a környezetben, mi történik a környezettel. A politikai döntéshozóknak nagyon tömör információkra van szükségük ahhoz, hogy az összetett környezeti témák legfontosabb szempontjait megvilágítsuk anélkül, hogy a részletekben elvesznénk. A lényeg szemléletes ábrázolása modell segítségével valamilyen jelenség gondolati reprodukálását jelenti, miközben a jelenséget jelentős mértékben átalakították és megtisztították a véletlentől, a lényegtelenentől, a jelentéktelenentől, a másodrendűtől stb. (Szabó 2009)

A környezeti mutatóknak az okozati láncolat valamennyi elemére ki kell terjedniük, amelyek összekapcsolják az emberi tevékenységeket végső soron az általuk előidézett környezeti hatásokkal és e hatásokra adott társadalmi válaszokkal. (Szabó 2009)

A környezeti tervezés fontos feladata az adatok értelmezése. A fogyatkozó erőforrások védelmének kiterjesztésével és a legnagyobb kockázatokat rejtő tevékenységek korlátozásának növekvő igényével komoly érdeklődés mutatkozik a mutatók és mutatószámok fejlesztésére. A magyar környezetpolitika egyik fontos prioritása a környezettel kapcsolatos információk minél szélesebb érdeklődési körhöz való eljuttatása, amelynek célja az Árhusi Egyezmény szellemében a környezeti információhoz jutás szabadságának előmozdítása. Hozzávetőleges becslések alapján az ember által keltett anyagáramlások nagysága a kontinenseken meghaladja a földtani folyamatokéit. A pénzügyi mutatóval összevetve az anyagáramlás mint fizikai mutató alkalmasabb a különböző régiók és különféle időszakok fenntarthatóságának mérésére. A társadalom metabolizmusát (anyagcseréjét) egy adott időben és helyen az anyag- és energiabevittel lehet jellemezni. Az egy főre és évre jutó bevitt nagymértékben meghatározza a termelési mód, amely csak akkor tartható fenn, ha a szükséges erőforrások elegendő mennyiségben és minőségben állnak rendelkezésre. A népesség nagysága határozza meg ezek után azt, hogy mennyi az összes anyag és energiabevitel. (Szabó 2009)

A társadalmi-gazdasági rendszerek metabolizmusának vizsgálata interdiszciplináris megközelítést igényel valamennyi döntési szinten. A fő cél a gazdasági növekedéshez szükséges megújuló és nem megújuló erőforrások biztosítása, ugyanakkor az ezek kitermelésével, feldolgozásával és használatával járó környezeti hatások megfelelő kezelése. A hatékony erőforrás-gazdálkodás hozzájárul a növekvő erőforrás-termelékenységhez, amely nagyobb hozzáadott értéket hordoz kevesebb erőforrás-bevitel mellett. (Szabó 2009)

A települési/regionális és az országos anyagáram-elemzés között a fő különbség az adatforrásokban van. Regionális és települési szinten az adatelérhetőség sokkal korlátozottabb, összegyűjtésük többnyire időigényes. Ráadásul az adatok sok anyagáramlás esetében nem állnak rendelkezésre fizikai egységekben. (Szabó 2009)

A nagymértékű összevonás veszélye elsősorban abban rejlik, hogy a mögöttes folyamatokat és összefüggéseket eltakarva mind a döntéshozók, mind a témakörben laikus emberek számára nehezen értelmezhető üzenetet közvetít. A másik végletet jelentő túlzott mértékű széttagolás az információözon problémáját veti fel. (Szabó 2009)

1996-ban az ENSZ Fenntartható Fejlődés Bizottsága az Agenda 21 célkitűzései alapján egy 134 mutatóból álló listára tett javaslatot, amit több országban teszteltek. A tesztelés után az ENSZ kiadta az 59 mutatóból álló felülvizsgált alapindikátorkészletet, ugyanakkor az Eurostat 2001-ben egy 63 indikátort alakított ki, majd e mutató-rendszert folyamatosan továbbfejlesztette.

A kidolgozott indikátorkészlet tíz témakörben (gazdasági fejlődés; szegénység és társadalmi kirekesztettség; öregedő társadalom; egészség; éghajlatváltozás és energia; termelési és fogyasztási szokások; természeti erőforrások; közlekedés; jó

kormányzás; globális partnerség) mutatják be a fenntartható fejlődés megvalósulásának állapotát. (NFFS, 2007)

Az európai indikátorkészlet mutatói hierarchikus rendszerben, három szinten helyezkednek el. Az első szinten lévő fő indikátorok átfogó képet nyújtanak az egyes területeken végbemenő főbb tendenciákról. A második szinten található mutatók – az első szint mutatóival együtt – a fő célkitűzések megvalósulását mérik. A harmadik szint mutatói (elemző mutatók) egy-egy altéma mélyebb elemzésére adnak lehetőséget. (NFFS, 2007)

A fenntarthatósági indikátorrendszer kialakításánál a horizontalitás elvét kell érvényesíteni. Ennek értelmében a horizontális szempontoknak egy adott célterület (pl. az Európai Unió egy-egy régiója) teljes indikátorrendszerében olyan módon kell megjelennie, hogy a mutatórendszerből egy horizontális metszetként származtathatók legyenek az adott szempont legfontosabb mutatói. (NFFS, 2007)

A fenntartható fejlődés az Európai Unió egyik fő célkitűzése, amit az unióról szóló szerződés is megerősít. Az EU az 1992-ben Rio de Janeiróban tartott első Földcsúcson kötelezettséget vállalt a fenntartható fejlődés megvalósítására. Az egész unióra érvényes fenntartható fejlődési stratégiát a 2001 júniusában Göteborgban tartott Európai Tanács-ülés elfogadta, megújítása 2006-ban megtörtént. A stratégia fontos része a fenntarthatóság felé tett elmozdulás mérése, ezért az Európai Bizottság 2005 februárjában indikátorkészletet fogadott el erre vonatkozóan. Az Eurostat a mutatókat folyamatosan fejleszti. (KSH, 2008)

Az európai indikátorkészlet mutatói hierarchikus rendszerben, három szinten helyezkednek el, amelyek alapul szolgálnak a fenntartható fejlődés helyzetének elemzéséhez, valamint a bekövetkezett változások követéséhez. (KSH, 2008)

A statisztikusok és más adatbázisok tervezését és főként az adatokból kiolvasható összefüggések elemzésére törekvő tudós szakemberek – ezért – régóta és folyamatosan igyekeznek nagy információ-sűrűségű, alternatívák mérlegelésére alkalmas, trendeket jelző mutatókat, lehetőleg mutató számokat, azaz indikátorokat szerkeszteni a póre adatok halmazából. (Bulla 2010)

A mutatóknak két alapvető funkciója van: egyrészt csökkentik a mérések és paraméterek számát, amelyek adott esetben szükségesek lennének egy adott helyzet pontos bemutatásához; másrészt leegyszerűsítik azt a kommunikációs folyamatot, amely által a mérések eredményei eljutnak a felhasználóhoz. Az indikátorok a környezetben végbemenő változások elemzésére/vizsgálatára, illusztrálására illetve tájékoztatására használatos – mért, számított, illetve becsült adatokból származtatott – értékek. (Bulla 2010)

A termelési és fogyasztási minták a fenntartható fejlődés fő kérdései. Számos környezeti és egészségügyi probléma kapcsolatba hozható áruk termelésével, használatával, valamint a feleslegessé vált termékek kezelésével, mivel azok komolyan fenyegetik a kívánatosnak tartott gazdasági fejlődést.

A gazdasági, kormányzati szféra, valamint a fogyasztók egyaránt felelősek döntéseik globális társadalmi és környezeti hatásaiért. A társadalmi, környezeti és gazdasági megfontolásokat egy termék életciklusának minden fázisában figyelembe kell venni, a kitermeléstől a feldolgozáson, szállításon, termelésen és fogyasztáson át egészen a lerakásig, illetve az újrahasznosításig.

A jelenlegi termelési és fogyasztási minták természeti erőforrásokra rakódó terheinek csökkentése érdekében elengedhetetlen az erőforrás-használat, illetve az ahhoz kapcsolódó környezetterhelés elválasztása a gazdasági növekedéstől. Ez az EU fenntartható fejlődési stratégiájának egyik kulcskérdése, egyben az egyik prioritás a 6. környezetvédelmi akcióprogramban. Ennek keretében törekedni kell a hatékonyabb erőforrás-kihasználásra, a környezetbarát technológiák és termékek kifejlesztésére, különös tekintettel a megújuló erőforrások és az újrahasznosítás kínálta lehetőségekre. Szükség van továbbá az emberek környezettudatos gondolkodásmódjának kialakítására annak érdekében, hogy a kevésbé környezetszennyező termékek fogyasztását részesítsék előnyben. Ezek a változások kedvező hatással lesznek az erőforrás- és általában a gazdasági hatékonyságra, valamint az innovációknak köszönhetően a versenyképességre is.

A témakör indikátorai az alábbi három alfejezetbe sorolhatóak:

- Természeti erőforrások felhasználása, hulladékgazdálkodás, ami a hulladékgazdálkodással (egy főre jutó települési szilárd hulladék mennyisége, települési szilárdhulladék- és a veszélyeshulladékkezelés), az anyagfelhasználással (összetevők, anyagfajták), és az antropogén eredetű kibocsátásokkal (ózonkárosító, savasodást okozó és a szilárd anyag) összefüggésben jellemezhető. (KSH 2008)

Az egy főre jutó települési szilárd hulladék indikátora a települési önkormányzatok által vagy megbízásukból összegyűjtött hulladék egy főre jutó mennyiségét mutatja. A települési hulladékok körébe sorolandó a háztartásokból származó vegyesen vagy szelektíven gyűjtött hulladék, a lomtalanítási hulladék, valamint az intézményekben, kereskedelemben, irodákban keletkezett hulladék. A termelési és fogyasztási folyamatok elkerülhetetlen velejárója a közvetlenül vagy közvetve a környezetet veszélyeztető hulladékok képződése. Hazánkban az egy főre jutó települési szilárd hulladék mennyisége 1995–2000 között kismértékben csökkent (4%), a legmagasabb érték az 1997. évi, ekkor egy lakosra 487 kg hulladék jutott. 2000-tól 2006-ig kis mértékű növekedés tapasztalható, ebben az időszakban a legmagasabb érték a 2006. évi (468 kg/fő), közel 5%-kal magasabb, mint 2000-ben.

A 27 tagállamot tekintve 2006-ban egy lakosra számolva átlagosan 517 kg települési szilárd hulladék keletkezett, Németországban és a Cseh Köztársaságban ennek mindössze a fele, Ausztriában közel egyötödével több.

1995–2006 között a 15, illetve a 27 tagállamot tekintve átlagosan közel 10 százalékkal nőtt az egy lakosra jutó települési szilárd hulladék mennyisége, Németországban és Lengyelországban ugyanilyen arányban csökkent. (KSH 2008)

A településihulladék-kezelési indikátor segítségével megkaphatjuk az égetésre, illetve lerakásra kerülő hulladékok mennyiségét, egy főre vetítve, kg/fő mértékegységben. Hulladéklerakásnak minősül a hulladékoknak meghatározott jogszabályi követelmények és műszaki védelemi előírások betartásával megvalósított elhelyezése.

A hulladékok égetése a hulladékok égetőben vagy vegyes tüzelésű telephelyen megvalósuló hőkezelése.

A lerakás a legelterjedtebb hulladékkezelési eljárás, elsősorban azért, mert nem annyira költséges, mint az égetés vagy az újrahasznosítás. A 6. környezetvédelmi

akcióprogram célkitűzése a lerakásra kerülő hulladék mennyiségének lehetőség szerinti csökkentése, mivel a lerakás a legkevésbé környezetbarát kezelési mód: anyagok kimosódásához, értékes területek elvesztéséhez stb. vezet.

Az égetés lehetővé teszi az energiahasznosítást és a hulladék térfogatának csökkentését. Ugyanakkor együtt jár mérgező gázok, például dioxinok kibocsátásával, salakképződéssel, és a gáztisztításból eredő vízszennyezéssel.

Hazánkban 2006-ban egy főre vetítve 376 kg hulladék került lerakásra, 39 kg égetésre. A 27 uniós tagállamot tekintve ebben az évben a lerakott hulladék mennyisége a hazainak közel fele (213 kg/fő), az elégetett mennyiség pedig ötszöröse (98 kg/fő).

A 6. Környezetvédelmi Akcióprogram célkitűzésével összhangban közösségi szinten 2000–2006 között jelentősen csökkent a lerakott és nőtt az elégetett hulladékok mennyisége. Ehhez képest hazánkban 2000–2006 között a lerakott mennyiség alig változott, az elégetett hulladék mennyisége pedig 20 százalékkal nőtt.

A veszélyes hulladék összes mennyisége 2004-ig csökkent, ezt követően kismértékben növekedett. 2006-ban 1283,2 kg összes veszélyes hulladék képződött, amelynek 90%-a az „O” (60%) és „D” (30%) nemzetgazdasági ág között oszlott meg.

A fenntartható fejlődés indikátorainak meghatározásakor egy olyan modellt kell összeállítani, amely segítségével kijelölhetők azok a fő területek, amelyekkel kapcsolatosan feltétlenül szükséges nyomon követni a vizsgált rendszer működési folyamatait.

Az ökológiai lábnyom csökkentésének egyik meghatározó eleme, hogy az adott térségben a keletkező hulladékmennyiség nem haladhatja meg azt a szintet, mint amit a térség saját területén kezelni tud. Vagy fordítva: a gazdaságos és hatékony hulladékkezelés megvalósíthatósága a fenntartható régió nagyságrendjének egyik első korlátozó tényezője. (Szántó 2003)

A térségi, ágazati, gazdasági infrastrukturális programok, fejlesztések fenntarthatóságát indikátorok segítségével lehet elemezni. A környezetállapot vizsgálata erre egy lehetőség. Habár a környezet állapotában tapasztalható javulás nem azonosan egyenlő a fenntarthatósággal, mégis az ezzel ellentétes irányú folyamat – vagyis az állapot romlása – egyértelműen a fenntarthatóság meg nem valósulását indikálja. (Bulla, 2003)

Tekintettel arra, hogy az adatforrások, információ-készletek sokrétűek, azok együttes szemléltetése, -elemzése, valamint modellek és információs rendszerek, azon belül is térbeli információs rendszerek alkalmazása tűnik kézenfekvőnek. (Bulla, 2003.)

Mindenesetre szükségszerűnek ítélnél a települések és régiók vizsgálatához alkalmazott KSH mutatórendszer kiegészítése, továbbfejlesztése település (régió) fenntarthatósági mutatórendszerrel. (Szlávik J., Csete M. 2004). Ezeknek a mutatóknak a fenntartható településekre (régiókra) jellemzőknek kell lenni és az előállíthatóságuk biztosítása elengedhetetlen.

Az indikátor számmal próbál bemutatni egy állapotot, illetve összefüggéseket keres bizonyos folyamatok között. (Király-Nagy et al 2005) Az indikátor, más

néven mutató egy olyan szám, aminek segítségével egy cél elérésének szintjét lehet szemléltetni. A mutató olyan tényeket számszerűsít, amelyek a regionális programok nyomon követésére (monitoring) vagy értékelésére alkalmasnak minősülnek.

A fenntartható fejlődési indikátorok szükséges elemei a döntési mechanizmusoknak. A fenntarthatóság fogalmát valóságos, gyakorlati dimenziókkal szükséges tehát megtölteni, azaz először is meg kell határozni, milyen állapot felé törekszünk, milyen életfeltételeket tekintünk kívánatosnak. (Bulla, Guzli 2006)

Az alapadat (vagy adat) a „legegyszerűbb” információ. A legtöbb esetben nem alkalmas változások kifejezésére/leírására. Ennél magasabb szintű információ az indikátor. Jellemzője, hogy megfelelő és éppen elégséges információt szolgáltat a döntéshozók, illetőleg más célcsoportok számára. Kettő, vagy annál több indikátor (vagy adat) megfelelő összedolgozásából keletkeznek az indexek. Az úgynevezett könnyen érthető és kommunikálható különleges információt hordozó mutatók a „headline”, vagy másként, reprezentatív indikátorok. Az indikátorok környezeti, társadalmi, gazdasági folyamatok elemzéséhez, teljesítményértékeléshez nyújtanak segítséget, és az információkat közérthető formában juttatják el a célszemélyekhez. (Bulla, Guzli 2006)

A fenntarthatóság mérése: a fenntarthatósági mutatók különböznek a hagyományos gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi változások mutatóitól. A fenntarthatósági mutatók képesek a valóságot valamilyen formában tükrözni, ahol is a különböző szegmensek (indikátorok) szoros kapcsolatban állnak egymással. A fenntarthatóság ezt a fajta integrált világszemléletet teszi szükségessé – olyan többdimenziós mutatókat igényel, melyek a közösség gazdasága, környezete és társadalma közti kapcsolatokat mutatják be. (Bulla, Guzli 2006)

A jól-lét fogalmát a jóléttől az különbözteti meg, hogy míg a jólétet általában az anyagi jólétre értjük (GDP/fő), addig a jól-lét sokkal tágabb fogalom, minden olyan területet felölel, amely az emberek valóságos helyzetét, jól-létét befolyásolja (a környezet állapota, testi-lelki egészség, a társadalmi egyenlőség, a biztonság, stb.)

Hatásindikátorok

- környezetbarát termékek/feldolgozási módszerek növekedése (%);
- az újrahasznosított szilárd hulladék mennyisége egy év után (tonna/év);
- az illegális lerakóhelyek csökkenése, rehabilitált területek (%). (MTA RKK, RFT 2001)

Eredménymutatók

- Elszállított hulladék mennyisége (m³/év)
- Elszállított hulladék mennyisége (m³)
- Felszámolt/felderített illegális lerakók aránya
- Hulladéklerakók, hulladékudvarok számának növekedése
- Egy főre jutó keletkezett lakossági hulladék (m³/év)
- Egy főre jutó feldolgozott lakossági hulladék (m³/év)
- Egy főre jutó elhelyezett lakossági hulladék (m³/év)

Outputmutatók

- az innovatív környezet-gazdálkodási technológiák alkalmazására áttérő cégek;

Ma az EU ezen követelményeire való felkészülés a megelőzés, újrahasznosítás módszereire való átállást, a meglévő telepek korszerűsítését, illetve átmeneti időszakokra új regionális hulladék feldolgozók építését teszik szükségessé. A lakosság hulladék-elhelyezési problémáit mérsékli, egyben környezeti tudatosságát erősíti további hulladékudvarok építése. Ezek kialakítását érdemes a települések partnerségére alapozni. (MTA RKK, RFT 2001)

6.3 A regionális fejlesztések jelenlegi értékelési módszerei

Az EK 1975 óta végez környezeti hatás értékelést (EIA). Nincs azonnali és szoros kapcsolat a gazdasági fejlődés és a környezeti állapot között. Mind a fejlett, mind az elmaradott térségek lehetnek kedvező, de problémás környezeti állapotban is. A környezeti hatáértékelés technikái az utóbbi néhány évtized folyamán egyre bonyolultabbá váltak és főleg arra összpontosítottak, hogy a várható hatásokra vonatkozóan ex ante előrejelzéseket nyújtsanak és ezáltal lehetővé tegyék, hogy alternatív politikák és projektek között lehessen választani. Az elmúlt években létrejött a Stratégiai Környezeti Értékelés (SEA), amely szélesebb látókörű megközelítés. Ezt a módszert technikailag még fejleszteni kell és egyelőre az ex ante értékelés esetében a leghasznosabb.

A környezet fogalma hatalmas kört képes lefedni, amelyben a részek komplex módon függenek össze. Fontos tehát azonosítani a környezet főbb jellemzőit és az azt alakító alapvető mechanizmusok mibenlétét. A természeti elemek, mint készletek, források, közvetlenül elfogyaszthatók. Ez, már önmagában is drámai változásokat okoz az ökoszisztémában. A hatások önmagukban lehetnek pozitívak és negatívak egyaránt. Az emberi beavatkozás mindig több, mint egyszerűen a természeti források elfogyasztása. Együtt jár az infrastruktúra és a települések kiépülésével, energiafelhasználással, emberek és anyagok szállításával – és valamennyi ilyen tevékenység hulladékával – ami hatással van a környezetre. Mindezen elemek egymással kapcsolatban vannak, és olyan változásokat okozhatnak, amelyek negatívak vagy pozitívak is lehetnek. A környezeti változások alapvető meghatározóit mutatja be sematikusán a "TerhelésÁllapot-Válasz" modell. Ez lényegében a nem-emberi elemeket magában foglaló környezetet képviseli, amelyben ezen elemek kölcsönhatásba lépnek egymással és egy komplex, érzékenyen kiegyensúlyozott ökoszisztémát alkotnak.

A környezetet tágabban is meghatározhatjuk, mint azon elemek összességét, amelyek körülvesznek egy egyént (emberi, állati vagy növényi) vagy annak fajait. A modell keretében ezt az elem-összességet a levegő, víz, föld, vadvilág és természeti források képezik.

Ez lehetővé teszi, hogy a környezeti változásokat speciális gazdasági szektorok fejlődésének összefüggésében vizsgáljuk és a következők szerint pontosabban definiáljuk:

- olyan hajtóerők, amelyek környezeti állapotváltozást (negatív vagy pozitív) okozó elemekként definiálhatók - ilyenek a természeti környezeti folyamatok és tényezők, a biofizikai inputok és outputok, valamint a társadalmi-gazdasági terhelések

- az állapotban bekövetkező pontos változások, amelyek a különböző hajtóerőknek tulajdonítható környezeti feltételváltozásokat tükrözik - a politika és az emberi magatartás válaszai, amelyek a környezeti állapotban bekövetkező változásokra reagálnak. a gazdasági tevékenységek és a környezeti megfontolások között bizonyos fokú feszültség áll fenn.

A fenntartható fejlődés igazi koncepciója azon alapszik, hogy a gazdasági fejlődésnek nem szabad elfogadhatatlan környezeti költségekkel járnia. Egy teljes környezeti hatásértékelés valamennyi hatást vizsgálja.

A célfa felrajzolása megkönnyíti a következőket:

- a program környezeti céljainak meghatározása
- a közöttük fennálló prioritások és viszonyok tisztázása
- a környezetre vonatkozóan a programelemek belső koherenciáját és a más politikákkal való külső koherenciáját illető megalapozottabb bírálat kialakítása

Bruttó és nettó környezeti hatások

A környezetet rengeteg hatás éri mind a gazdasági, mind egyéb tevékenységek folytán. Következésképpen egy megfigyelt környezeti hatás nem biztos, hogy teljes egészében egy beavatkozás eredménye. Fontos tehát figyelembe venni a külső tényezőknek tulajdonítható hatást és a nettó hatásokat kiszámolni. Ebben az összefüggésben a külső tényezőknek tulajdonítható hatás a környezetnek olyan változása, amelynek bár lehet köze az adott beavatkozáshoz is, de lényegében akkor is bekövetkezett volna, ha egyáltalán nincs beavatkozás.

Mindezen beavatkozásoknak lehet környezeti hatása. Az infrastrukturális projektek lehetnek kifejezetten környezeti célzatúak, de mindenképpen komoly környezeti hatásuk van. A gazdasági hatások elemzését mindig ki kell egészíteni a környezeti hatásoknak a fenntartható fejlődés szempontjait vizsgáló értékelésével is. Egy projekt, amely negatív környezeti következményeket is okoz, nem feltétlenül jelent egy környezeti szempontból nem fenntartható gazdasági fejlődést. Lehet olyan csökkentő intézkedéseket bevezetni (pl. a környezetre káros tevékenységek csökkentése), amelyek a beavatkozás környezetre negatív környezeti hatásait csökkentik, illetve javítják. Ezek az intézkedések igen sikeresek lehetnek a környezet károsításának megakadályozásában, sőt kifejezetten javuláshoz is vezethetnek és biztosíthatják a fenntarthatóságot. A környezeti változásoknak megfelelő monitoring megköveteli, hogy alaphelyzeteket definiáljunk. A mutatóknak a legrelevánsabb kérdésekre kell irányulniuk, tömören informálniuk kell a legjelentősebb fejlődési elemekről, például valószínű, hogy hosszabb időre még a viszonylag komolyabb egyedi projektek sem befolyásolják lényegesen az atmoszféra vagy a vizek szennyezettségi szintjét.

A fenntartható fejlődésre vonatkozóan 1992 óta folynak komoly munkák e téren az ENSZ, az OECD és az EUROSTAT keretein belül. Az ENSZ egyedi módszertani meghatározásokat dolgozott ki 132 különböző mutató definiálására, gyűjtésére és interpretálására. Ezeket négy kategóriába sorolták: gazdaság, társadalom, környezet és intézmény. Az EUROSTAT számos publikációt közölt a környezeti információkkal kapcsolatban (gyakran az OECD-vel együtt) és két adatbázist (NEW CRONOS - ENVSTAT) hozott létre. Az EUROSTAT ezen kívül további komoly kutatásokat is folytat ezen a téren. Az OECD politikailag releváns környezeti

mutatókat dolgoz ki pl. a mezőgazdaságra és az erdőgazdálkodásra. 1993-ban pedig létrejött az Európai Környezeti Ügynökség (EEA), kifejezetten a környezeti problémákra vonatkozó hároméves jelentési kötelezettséggel és 1995-ben közzé is tette első jelentését Európa környezeti állapotáról. Az Európai Bizottság szintén kifejlesztett mutatókat. Létrehozta a Környezeti Terhelés Indexek Európai Rendszerét (ESEPI), amely 50–100 fizikai mutatót tartalmaz, amelyek tíz politikai terület felé orientálnak. Az adatsorokat először indexálják, majd az indexeknek súlyt adnak és ezzel az információ jobban menedzselhetővé válik, jobban alkalmazható a speciális politikai igényekhez.

Ad hoc jellegű regionális szintű mutatókat is lehet alkotni a környezeti hatások értékelésének a céljára, amint a példa mutatja. hulladékkezelő projektek hatását a következőképpen mérték: Növekedés (t)/ lerakódóhelyeken összegyűjtött hulladék hónapjai és növekedés (t)/ a szelektív hulladékgyűjtés hónapjai.

Mutatók adott program számára

A mutatók csak akkor igazán hasznosak, ha az értékelendő változásokat hűen tükrözik. Az értékelésnek mindig figyelembe kell vennie, hogy a környezet rendkívül sokféleképpen befolyásolható, változtatható. A változást létrehozó okok lehetnek a tevékenység közvetlen következményei és lehetnek közvetett következményei a beavatkozásnak, de akár más egyéb tevékenységnek is.

A környezeti hatások különbözhetnek időtartamukban, lehetnek egyediek és kumulatívak. Miután azonosították a környezetben bekövetkezett változást, két úton lehet tovább lépni:

- A beavatkozás outputjait, eredményeit és közvetlen hatásait nyomon kell követni és ésszerű összevetések révén kell megállapítani a környezet általános állapotára, az outputok által gyakorolt hatást.
- A környezet állapotát kell nyomon követni és minden változást hozzá kell rendelni - ha lehet - egy lehetséges befolyásoló tényezőhöz, illetve ezek kombinációjához.

A környezet állapotára vonatkozó mutatók az utóbbi években egyre bonyolultabbá válnak. A legjobb a bottom-up módszert választani a mutatók megválasztására a környezeti hatások ex post értékelésénél. Ez a megközelítés olyan mutatókra épít, amelyek a beavatkozások hatásait a mikroszinttől a makroszintig követik. A környezeti hatások értékelésekor választ kell adni két különböző kérdés csoportra.

- Az egyedi program összetevőivel kapcsolatban, melyek tartalmaztak explicit környezeti célokat és ezek mennyire teljesültek,
- Minden típusú beavatkozás esetén meg kell vizsgálni, hogy melyek a lehetséges, potenciális hatások

A top-down megközelítéshez általában számszerűsített adatokra van szükség (pl. EUROSTAT), a bottom-up módszer minőségi adatokra is alapozható. A minőségi adatok azután később, ha szükséges, mennyiségi mutatóvá formálhatók.

Programok stratégiai környezeti értékelése Hollandiában

A stratégiai környezeti értékelés a programok és a politikák környezeti értékelésére vonatkozik (SEA). Ezt azért fejlesztették ki, mert kiderült, hogy az EIA túl későn lép be a tervezői munkába és nem teszi lehetővé alternatívák végiggondolását. A SEA a tervezés előrehaladott állapotában jelenik meg, amikor a

nemzetközi és nemzeti szinten működő politikák láthatók, amint formálják a regionális szintű programokat és a helyi szintű projekteket. A Közösségen belül a hulladékmenedzsment, a földhasználat és az energiapolitika területén egyre inkább elfogadják ezt a megközelítést. E tekintetben Hollandia jár az élen, gyakorlatuk az 1980-as évekig nyúlik vissza.

A Hulladékkezelés Nemzeti Programja 1992 óta működik Hollandiában. Ezt három évenként felülvizsgálják, és önkéntes alapon megújítják az EIA és az SEA legújabb fejleményeivel. A működése háromszintű:

- nemzeti szintű döntés – milyen hulladékkezelési technológiák jöhetnek szóba – az SEA előszelekciója alapján
- regionális szintű döntés – a hulladékkezelők elhelyezési kérdései – szintén SEA vélemény alapján
- egyedi projekt alternatívák az EIA javaslatai alapján. Ilyen elemzések alapján került sor egy középtávú hulladék-elhelyezési stratégia megfogalmazására.

A holland jogszabályok sokkal szigorúbbak más országokénál, de az eredmények megvalósítása csak ajánlott és nem követelmény. Noha nem kötelező az SEA bonyolult értékelési technikáinak az elfogadása, a tapasztalat azt mutatja, hogy már csak magának az eljárásnak a megfogalmazása is számos előnyt biztosít a környezeti hatásokkal járó politikák tervezésében és megvalósításában.

Az SEA megközelítés további előnyei:

- bátorítja az olyan alternatívákat, amelyeket egyébként nem vennének figyelembe,
- a szinergiahatások tervezését és elemzését egyaránt megkönnyíti, könnyebbé teszi a másodlagos hatások értékelését,
- a késleltetett hatásokat is figyelembe tudja venni, lehetővé teszi standardok kidolgozását és csökkenti az intézkedésekből adódó áthatások problémáit,
- fokozza a kommunikációt a felelősök és az érdekeltek között.
- olyan keretet ad, amelyben a kumulatív és a szinergikus környezeti hatások egyaránt módszeresen vehetők számításba.

A költség-haszon és a multikritérium elemzés kombinációja a projektek értékelésére

A költség-haszon elemzés megkísérli, hogy monetáris eszközökkel mérjen minden, a projektre vonatkozó költséget és hasznot, illetve előnyt a projekt egész élettartamát figyelembe véve. Használata általánosan elterjedt a projektértékelés ex ante fázisában, hogy választani lehessen alternatív projektek között és el lehessen bírálni, hogy a számított gazdasági előnyök, hasznok – ha vannak – meghaladják-e a gazdasági költségeket.

Az elemzés bonyolultabb formájában nem egyszerűen a monetáris előnyöket veszik figyelembe, hanem számos explicit értékelési kritériumot alkalmaznak, és ezek súlyozásával teszik lehetővé a döntéshozók számára az alternatívák rangsorolását. Ezt nevezik multikritérium-elemzésnek (MCA), ez lehetővé teszi a szóban forgó témában is, hogy ne kelljen minden környezeti kritériumot monetáris formába önteni; de mind a környezeti, mind a gazdasági költségeket mégis figyelembe lehessen venni. az előnyök monetáris eszközökkel való számszerűsítése számos problémát vet fel.

A multikritérium rendszer gyengéje, hogy a súlyozás révén meglehetősen szubjektív és néha elfogult. Az MCA emiatt kombinálta a hagyományos és az új technikát. A súlyozást minden esetben magyarázatokkal kell ellátni.

A környezet minősége és hogy miképpen lehet azt fenntartani a gazdasági nyomással szemben, olyan kérdés, amely nagyon gyorsan a politikai érdeklődés középpontjába került. Egyre inkább elismerik, hogy a gazdasági fejlődés növekedésének nem kell együtt járnia a környezet kiárusításával és a kettőnek inkább kölcsönösen erősítenie kellene egymást. Látni kell, hogy a gazdasági fejlődés és a kohézió akkor tartható fenn, ha a gazdasági és a környezeti tényezőket egyaránt számításba veszik a strukturális beavatkozások értékelésében. (Means V.)

A Strukturális Alapokból támogatott társadalmi-gazdasági programok esetében gyakran alkalmaznak partnerségi keretben társfinanszírozást. Egészen a legutóbbi időkig az értékelés egyetlen intézményben készült és speciális területen finanszírozott beavatkozásokra irányult. Az értékelő szakembereknek tehát nincs meg az a tudásuk, az a know how ismeretük, ami a többcélú, több szektorra kiterjedő és több partnert összefogó programok esetében szükséges. Az értékelő csoportok hajlamosak úgy kezelni a komplex programokat, mintha részprogramok soráról volna szó és minden egyes összetevőt külön-külön lehetne elemezni (irányok, intézkedések, cselekvések). Ez nehézségekhez vezet, főleg amikor a teljes programra, mint egészre vonatkozó szintetikus következtetésekre és stratégiai javaslatokra van szükség. (Means IV.)

6.4 Az értékelés három szakasza

A Strukturális Alapok programjainak keretében az 1994–99-es időszakra az értékeléseket három fázisban készítették.

- Az ex ante (előzetes) értékelés a tervezett programot vizsgálja a program koherenciája és relevanciája, valamint a várt hatások realitása szempontjából.
- A mid-term (közbenső) értékelések a program egészen kezdeti outputjait vizsgálják, amiket a döntéshozók használnak minden szinten.
- Az ex post (utólagos) értékelések elsődleges célja jelentés a program hatásairól.

Amennyiben egy társadalmi-gazdasági program komplex, az értékelés strukturálása különösen fontos, mert ez teremti meg a feltételeit annak, hogy az eredmények tömörek vagy tömöríthetők legyenek. Továbbá, ha az értékelés partnerségben történik, ez teszi lehetővé, hogy az értékelési kritériumok megfeleljenek a különböző partnerek igényeinek, ami nagymértékben meghatározza a következtetések elfogadhatóságát.

Az értékelések többnyire a táblázatok és grafikonok klasszikus eszközeit alkalmazzák. Nagyon újszerű és különösen hasznos technika a földrajzi információs rendszer (GIS), amely az adatok területi összehasonlítására alkalmas. Az így készült térképek vizuális és információgazdag összehasonlításokat tesznek lehetővé. E rugalmasságnak köszönhetően lehetővé teszi egy komplex program valamennyi hatásának elemzését. (Means III.)

Az értékelés teljesítőképesége azon nyugszik, hogy mennyire tudja biztosítani a beavatkozások átvilágíthatóságának és hatékonyságának megerősítése és az eredmények verifikálása céljából alkalmazott módszerek integritását. A beavatkozások értékelésének lényege, hogy megítélje valamely beavatkozás értékét explicit kritériumok szerint speciálisan összegyűjtött és elemzett információk alapján. Valamely beavatkozás értelmének, értékelésének célja részben a sikerek megismételhetőségének megerősítése, részben a hibák megisméltetésének elkerülése, részben jelentés a polgárok felé. Az értékelés három fő indok hatására terjedtek el:

- Szükség van az egyes politikák és programok hatásainak objektív felmérésére és a kormányzás működésének jobb megértésére (kognitív cél).
- Igény mutatkozott a politikusok és a kockázatvállalók megsegítésére az egyes programok értékének megítélésében (normatív cél).
- Szükség van gyakorlati hozzájárulásra a programok javítása érdekében, a különböző érintettek informálására a tevékenységek és döntések értelméről, feltételeiről és következményeiről (eszköz jellegű cél).

Az értékelés a stratégiai és operatív döntéshozás eszköze is. Gyakorlati haszna abban áll, hogy a beavatkozás céljait, forrásait, eredményeit és hatásait összekapcsolja a program hatékonyságának és hatásosságának növelése érdekében. Európában az értékelés az északi országokban kezdett fejlődni (Anglia, Svédország, Dánia, Hollandia), amelyekben manapság már szabványok érvényesülnek e téren. Mára már azonban mindegyik tagország adaptálta az értékelést saját hagyományaihoz és készít ilyeneket.

Valamely közösségi program csak akkor indokolt, ha a szükségeket nem lehet magánkezdeményezésekkel vagy más már meglévő kezdeményezésekkel megoldani. "A Közösség csak akkor cselekszik, ha a cél jobban kielégíthető az EU szintjén, mint tagállami szinten." Az eredmények és hatások megfigyelése alapján az értékelés visszacsatolást tesz lehetővé. A cél a siker- és kudarctényezők elemzése, hogy ennek segítségével a végrehajtók kiigazíthassák a saját beavatkozási és programmegvalósítási munkájukat. (Means I.)

A regionális programok értékelésével foglalkozó szakembereknek nagyon sok különböző kézikönyvet és egyéb forrásmunkát kell igénybe venniük; különösen a gazdaság és társadalomtudományok köréből, ha meg akarják ismerni az értékelésben használatos eszközöket. Az alkalmazó szakember sajátos nehézségekkel kerül szembe a komplex társadalmi-gazdasági programok értékelése során, mivel ezek általában több szektort - gazdasági ágat és társadalmi szférát - érintenek és több célkitűzés elérése érdekében valósulnak meg, miközben hatásukat térségi szinten fejtik ki. Ennek érdekében az értékelők integrált megközelítést alkalmaznak és különböző célcsoportok körében végeznek beavatkozásokat. Így az átfogó hatások a különböző célok érdekében végzett sajátos hatások kombinációjaként áll elő.

A kockázatok a következőképpen foglalhatók össze:

- "kalapáccsal a kezemben mindenhol szöveget látok" - ez a rossz eszköz kiválasztásának a kockázata
- "miután van egy kalapáccsom, megépíthetem az egész házat" - ez az eszköz túlértékelésének a kockázata.

Jobb egy kevésbé elegáns megoldás, ha a határfeltételek világosak, mint egy nagybonyolultságú eszközrendszer, ha nem tudják megfelelően használni.

Az értékelést legáltalánosabb funkció:

- az értékelés strukturálása
- a változások megfigyelése
- az adatok elemzése
- a programról való ítéletalkotás.

6.5 Az értékelendő hatások tisztázása és besorolása, az értékelési kritériumok meghatározása

Az első lépésként össze kell gyűjteni a kérdéseket, amelyeket az értékelésnek meg kell válaszolnia. Például

- Mit kapnak az adófizetők a pénzükért?
- Melyek a program leghatékonyabb részei?
- Indokolt-e a program?
- Vannak-e a programnak váratlan negatív hatásai?

Minden egyes kérdést le kell bontani értékelendő hatásokra, Minden egyes kérdés bírálati kritériumhoz kapcsolódik, például a keresett és/vagy elért hatás releváns-e? Összhangban van-e a célkitűzésekkel, a hatásokkal? Tartós-e?

6.5.1 A megfigyelési eszközök megválasztása

A második lépésben megtörténik az értékelési kérdések átalakítása a mutatókkal és leírásokkal.

6.5.1.1 A megfigyelés tárgyának meghatározása

Alkalmazásakor kompromisszumot kell kötni: minden érintett-kategória meg legyen-e figyelve? Hogyan kell kiválasztani azokat az eseteket, amelyek révén a legvilágosabb kép rajzolódik ki a programról? A megfigyelés tárgya, azaz a megfigyelendő csoportok nem tévesztendőek össze az értékelés tárgyával (az értékelendő beavatkozás meghatározása).

6.5.1.2 Adatgyűjtés

A negyedik lépés a primer adatok összegyűjtése. E célból számos eszköz áll rendelkezésre, amelyeket mind a különböző társadalomtudományi területektől kölcsönzik: szociológia, politológia, etnográfia, stb.

6.5.1.3 A megfigyelések összehasonlítása

Az ötödik lépés a primer és/vagy másodlagos adatok feltárása.

6.5.1.4 Hatások becslése

A hatodik lépésben a program nettó hatásait állapítják meg. Itt szükség van az okozati elemzésre.

6.5.1.5 Ítéletalkotás különböző értékelési kritériumok alapján

Az értékelésnek képesnek kell lennie megítélni, vajon azok a hatások, amelyeket a program létrehozott, vagy létre fog hozni, elegendőek-e vagy nem.

6.5.1.6 Ítéletek szintetizálása

Az értékelés utolsó lépése a különböző kritériumok alapján kimunkált részbírálatok végső szintézisének megalkotása. A program összefoglaló bírálatának kialakításához megfelelően kell kombinálni az értékelésben figyelembe vett különböző hatások súlyát és pontszámát (Means III.). Számos hazai és nemzetközi kutatás foglalkozik a környezetileg, társadalmilag és gazdaságilag fenntartható fejlesztés kérdésével, ugyanakkor számos kérdést vet fel, hogy hogyan lehet a fejlesztések tervezési folyamatában és a gyakorlatban a fenntartható fejlődés elvét sikeresen alkalmazni, érvényesíteni. Az EU támogatások felhasználását akkor tekinthetjük hatékonnak, ha azokat valóban a fenntartható fejlődésben lemaradt területek felzárkózására fordítjuk és ezáltal olyan területi kiegyenlítés valósul meg, amely gazdasági, társadalmi és környezeti (fenntarthatósági) szempontból is eredményesnek tekinthető (Mozsgai 2011).

Nagyon fontos az eredményesség szempontjából, hogy megkülönböztessük a fenntarthatóság szintjeit és területeit (Molnár et al 2004). A megelőző típusú, döntés-előkészítő környezetértékelés tehát a környezet állapotát annak az alapján kívánja értékelni, hogy a vizsgált régióban milyen (környezetállapot-módosító) beavatkozásokat kell vagy lehet tenni, illetve megengedni. Az ilyen jellegű környezetértékelési rendszer kialakításának feltétele a cél szerinti értékelési szempontok egyértelmű tisztázása és az ennek megfelelő paraméterkészlet összeállítása, majd ehhez kapcsolható monitoringhálózat és információs rendszer kialakítása. A monitoring célja, hogy a környezet állapotának kedvezőtlen változásait időben jelezze, és ezzel megalapozza az azok elhárítására törekvő intézkedések kialakítását, és ezek hatékonyságának megítélését. Az ilyen felfogású környezetelemző rendszer tehát megteremtheti egy megelőző környezetgazdálkodás típusú döntéshozói mechanizmus működésének feltételeit. (Bulla, 2004)

Egyre inkább elengedhetetlen az olyan szemlélet, gondolkodásmód és magatartás kialakítása, amely a környezeti erőforrásokkal való tudatos gazdálkodást – azaz a környezetgazdálkodást – célozza annak érdekében, hogy a környezet az ember életfeltételeit fenntartható (és lehetőleg javuló) módon biztosítsa. A megfogalmazott cél eléréséhez rendszerezett formában szükség van mindazon természettudományi, technikai és társadalomtudományi ismeretekre és ezek megfelelő alkalmazására, amelyekre támaszkodva a környezetállapot változása és ennek okai is föltárhatók, így tervezhetők, alakíthatók. A környezet megóvása, különösen pedig a távlatos, a megelőzésre összpontosító politika megvalósítása

számos és nagyon különféle feladat egymásba kapcsolódó, egymásra épülő, koordinált ellátását igényli. (Bulla, 2010)

A fenntartható fejlődés globális és hosszú távú elve gyakran a regionális és helyi programokban bontakozik ki, melyet az adott szint hatóságai szervezhetnek, szabályozhatnak és irányíthatnak. Itt lehetséges az emberek mozgósítása, meggyőzése és oktatása, hogy fogékonyak legyenek a fenntartható fejlődés iránt. (Marsalek S. 2004) A fenntartható fejlődés modelljében a partnerség a helyi erőforrások lehető leghatékonyabb hasznosításának egyik garanciája. A települési közösségek közötti kapcsolatok mellett együttműködésre van szükség az egyes ágazatok között, valamint a gazdaság és a társadalom szereplői között. A fenntartható közösség kapcsolatrendszerei hálózatok sűrű szövedékét rajzolják ki. Ezek vertikális és horizontális hálózatok egyaránt lehetnek. (G. Fekete É. 2003)

Egy (vidéki) térség akkor működik jól, akkor egészséges és fejlett, ha a rendelkezésre álló természeti, emberi és ember alkotta erőforrásokból maximális jólétet tud előállítani, amelynek elsősorban a térségben élő embereket kell szolgálnia. Egy-egy térség egészséges működése és fejlődése tehát az egész ország (társadalom) érdeke is. Így az adott térség mint a nagyobb egész alrendszere, harmonikusan illeszkedhet az ország egész rendszerébe. (Szakál, 2002)

Regionális fejlődésen valamely területre, egy ország egészére, különböző részeire, a település csoportokra, a településekre jellemző változások összességét értjük. Tartalmilag e fogalom a természeti erőforrások, a népesség, a termelés, az infrastrukturális hálózatok és ellátó intézmények területi eloszlási viszonyait, a közöttük meglévő kapcsolatokat ötvözi magába. A területi fejlődés tényezőit a következők szerint lehet meghatározni: természeti, társadalmi, gazdasági, műszaki, a már kialakult területi együttműködés és struktúra, valamint az irányítási elemek.

A természeti tényezőknek a területi fejlődésre gyakorolt hatását általában nem vitatják, jelentőségét illetően azonban megoszlanak a vélemények. A társadalom természeti környezetének vizsgálata a geográfia egyik hagyományosan központi témája, amelynek jellemző irányzatai időről-időre változnak. Egy társadalom természeti környezetének azok az adottságok, feltételek tekinthetők, amelyek a termelőerők és termelési viszonyok adott színvonalán az illető társadalom számára ismeretesek. A természeti környezet közvetlen hatást fejt ki a társadalomra, és közvetve befolyásol. A természet és a társadalom közötti kapcsolatok állandó változásban vannak: ennek lényege az, hogy a hatások mennyiségileg is és minőségileg is módosulnak. A népességnek, illetve a népesedési viszonyoknak a területi fejlődésben meghatározó a jelentősége. Ennek oka egyfelől az, hogy az ember a legfontosabb termelőerő, másfelől pedig az, hogy mint fogyasztó, az igények megtestesítője. A társadalmi-gazdasági fejlődés végső célja nem más, mint az emberi szükségletek kielégítése. A népességnek a strukturális összetétele lényegileg különböző igényszerkezeteket takar. A gazdaság meghatározó szerepet tölt be a területi fejlődésben. A gazdaság teljesítménye, szerkezete és a területi viszonyok között szoros kapcsolat áll fenn. A technológiai fejlődés, az új műszaki vívmányok alkalmazása rányomja a bélyegét a területek helyzetének alakulására.

Mind az elméleti vizsgálatok, mind a gyakorlat tényei igazolják, hogy valamely település vagy térség szerkezetének a megváltoztatásához hosszú időre és igen jelentős anyagi, szellemi ráfordításokra van szükség. Egyaránt igaz ez a termelésre,

avagy a terület-felhasználásra, közlekedésre vagy éppen a beépítésre vonatkozóan. (Ehleiter, 2002)

6.6 A regionális fejlődés jellege és változásai

Az embernek a Földön való megjelenésétől, még inkább az emberi társadalmak kialakulásától kezdve nyomon követhető az, hogy egyes területeken viszonylagosan több ember él ; mint másutt, bizonyos térségek, települések gazdagabbak, illetve nagyobbak, mint mások, sok vagy kevés az ipar, a közlekedési hálózatok, stb. hol sűrűbbek, hol ritkábbak. A regionális fejlődés meghatározó sajátossága, hogy térben egyenlőtlenül megy végbe, aminek oka az, hogy a fejlődési tényezők térbeli eloszlása is egyenlőtlen. Vannak olyan természeti feltételek, amelyek egyáltalán kizárják bármilyen emberi tevékenységet, ezt abszolút hatásnak nevezhetjük (pl. valamely ásványi nyersanyag előfordulása vagy olyan éghajlati körülmények, amelyek a növénytermesztést lehetővé teszik, illetve megakadályozzák). Azután vannak olyan relatív hatások, amelyek kedvező lehetőségeket adnak (pl. folyami átkelőhelyek, kikötési lehetőségek), de ide sorolhatjuk például a különböző növények életéhez szükséges feltételeket is.

A társadalmi összefüggések is igen jelentősen változó feltételeket jelentenek egyik vagy másik helyen, illetve különböző időszakokban (növekvő szabadidő, energia- vagy terület-takarékossági körülmények). Az ember társas lény jellegéből következően jól nyomon követhető a spontán tömörülés, koncentráció folyamata, amely különböző hatásokra még esetleg magasabb intenzitást is mutathat. A modern társadalmakat is jellemző területi munkamegosztás, például a nagyipari termelés megjelenése nyomán és attól kezdve hosszú időn keresztül mindig területi koncentrációt eredményezett.

A regionális fejlődésben sokféle anomália, különleges helyzet jelenik meg, elsősorban annak révén, hogy egy bizonyos területi egységben a meglévő funkciók működése kielégítő-e, vagy pedig akadozik. Az egyenlőtlen fejlődés során jönnek létre a különböző fejlettségi színvonalú és így az elmaradott területek is. A területi elmaradottság fogalma természetesen viszonylagos. A regionális elmaradottság okai, formái mind a hazai tapasztalatok, mind pedig nemzetközi összehasonlítások alapján is igen különbözőek és nagyszámúak. Az egyenlőtlen regionális fejlődés elemi megnyilvánulási formája a település, amelyben a különböző tényezők sajátos térbeli koncentrációja jelenik meg. Ebből következik, hogy az egyes települések fejlődését is csak a regionális fejlődés általános törvényszerűségei alapján lehet elemezni és értékelni.

A regionális fejlődés viszonylag lassú a társadalmi vagy gazdasági változásokhoz képest. A hátrányos vagy legalábbis gondot okozó következmények közül az időbeli késést kell kiemelni, ami azt jelenti, hogy a területi szerkezet csak egy bizonyos idő elteltével módosul, egy bizonyos társadalmi vagy gazdasági változás nyomán. A regionális fejlődés a tartalom és a forma ellentmondása, fontosságát az adja, hogy sok területi konfliktus erre a jelenségre vezethető vissza. A regionális struktúra és a társadalom igényei között egyensúly vagy kiegyenlített kapcsolat igen ritkán következik be, többnyire az ellentmondások jellemzik ezt a viszonyt. (Ehleiter, 2002)

6.7 Regionalitás és fenntarthatóság

A természeti jelenségek többnyire térben folytonosak és a tájak szintjén értelmezhetőek, míg a társadalmi-gazdasági jelenségek sokszor a valós térben (a tájban) önmagukban értelmezhetetlenek, így, az azok jellemzőit leíró mutatókat, valamilyen mesterségesen lehatárolt, statisztikai egységhez (pl. kistérség) lehet hozzárendelni (Mattányi, 2005). A területfejlesztés homogén téregységei a (kistérségek, megyék, régiók, fejlesztési térségtípusok) vizsgálatokkor ezért érdemes a diszkrét határokkal rendelkező és homogenizált téregységek mind komplexebb leírását megadni. (Czira, 2007) Nemes Nagy J. szerint a régió egy háromkomponensű fogalom-együttes. A felülről jövő, politikai akarat nyomán megvalósuló régióképződés (regionalizáció) momentuma, a soktényezős társadalmi-gazdasági kohézió (regionalizálódás) színtere, valamint a regionális identitástudat és irányítási rendszer, az alulról induló, szerves régióképződési folyamat (regionalizmus) egysége. (Nemes Nagy, 1997)

Lengyel és Rechnitzer (2005) ezt a gondolatkört leszűkítve így határozza meg a régió fogalmát: „A régió területileg összefüggő, a vizsgált társadalmi és gazdasági jelenség szempontjából homogénnek tekintett, határaival többé-kevésbé megadható térség”. Mindkét régiófogalom tartalmi elemeit ötvözi az 1996. évi területfejlesztésről és területrendezésről szóló XXI. törvény, amely funkcionális elven fejlesztési szempontból a következőképpen határozza meg a régiót: „tervezési-statisztikai és fejlesztési célokat szolgáló egy vagy több megyére (a fővárosra) kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határával lehatárolt társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területfejlesztési egység”. (Czira, 2007) A magyar területfogalmak között a térség fogalma alá tartozik minden olyan földrajzi határokkal rendelkező területi egység, amely a települések határain túlnyúlik. Gyűjtőfogalom tehát a térség, amelybe a régió, megye, vagy fejlesztési térség egyaránt beletartozik. A „területfejlesztési törvény” szerint a térség a különböző területi egységek (a régió, a megye, a kiemelt térség és a kistérség) összefoglaló elnevezése. A törvény szerint a kistérség a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján lehatárolható területfejlesztési-statisztikai egység. A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi az ország területét és illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz. Minden település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozik. Az EUROSTAT által az EU tagállamok számára meghatározott területi statisztikai térfelosztás szerinti NUTS 4-es szintet Magyarországon 168 területfejlesztési-statisztikai kistérség alkotja. (Czira, 2007)

A hazai területi tervezés jogi alapját az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről teremtette meg. A törvény alapján az 1990-es évek végén felálltak a regionális fejlesztési tanácsok, megindult a regionális szintű területfejlesztési tervezés. A környezetvédelmi programok készítését az 1995. évi LIII. törvény írja elő az önkormányzatok számára. A hazai regionális szintű területfejlesztés leginkább ágazati regionális fejlesztések gyűjteménye. A fejlesztések ágazati és térségi szinten kialakított fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelése messze átlagon aluli értéket mutat, bár az értékek ágazatonként jelentősen eltérnek. A fenntarthatóság és a környezetintegráltság a tervek tartalmában meglehetősen alacsony fokú. A helyi környezeti viszonyoknak, táji

rendszerek adottságainak figyelembe vétele a tervdokumentumokban az átlagos környezeti-fenntarthatósági kritériumoknak való megfeleléshez képest alacsonyabb szintű. Kimutatható az a tendencia, hogy az értékek a helyzetelemzésben magasabbak, és a fejlesztések kialakításában pedig alacsonyabbak. Mindez azt jelenti, hogy a helyi környezeti állapot felmérése szerepel ugyan, azonban ennek figyelembe vétele a célok kialakításában, az eszközök meghatározásában elenyésző. (Péti 2006)

A környezeti kockázatok csökkentése a fejlesztések gyakori témája. Ez a kérdés ugyanakkor fenntarthatósági szempontból különböző megítélésű elemeket hordoz. A komplexebb fenntartható térségi megfontolások szintén alig vannak jelen, és ez is kimerül a megújuló energiára támaszkodó térségi energetikai rendszerekben, de a megújuló energiák térségi hasznosítása alig mutat túl az energia mezőgazdasági felhasználásán. (Péti 2006)

6.8 A regionális fejlődés mint a térségi együttműködés alapja

Fenntarthatóság és tervezés – mindkét fogalom a közérdeklődés központjába került, gyakran felbukkan a különböző szakmai tevékenységek során és a médiákban, valamint e fogalmak már kiterjedt elméleti megalapozottsággal is rendelkeznek. A tervezés jelentősége, társadalomszervezésben betöltött szerepe is egyre inkább nő. A fenntarthatóság formailag kötelezően felbukkanó eleme szinte minden tervezési tevékenységnek. Ugyanakkor gyakran hiányzik a valós tartalom a tervdokumentumok szövegébe szlogenszerűen beágyazott fenntartható fejlődés kifejezés mögül. (Péti 2006) A környezeti gondolat területisége, a globális és regionális dimenzió megerősödése a század utolsó harmadában figyelhető meg. (Rakonczai et al. 2000 idézi Péti 2006) A környezetügy térségi, regionális és lokális dimenzióinak további kiteljesedése a fenntarthatósági gondolkör 1980-as évekbeli megjelenésével következett be (Szlavik – Pusztai 2000, Shaw – Kidd 2001: idézi Péti 2006).

A területrendezés elsősorban a fizikai jelenségekre és folyamatokra összpontosít, és ezeket próbálja a térben, felbontástól függő pontossággal elhelyezni. A területfejlesztés kiindulópontjai nem a fizikai jelenségek, hanem elsősorban a gazdasági-társadalmi folyamatok. A területi tudományokban az idődimenzió szinte természetszerűen jelen van. (Péti 2006) A területi folyamatok, trendek kimutatásához szinte mindig szükség van az időbeli vizsgálatokra is, hiszen mind a társadalmi-gazdasági, mind a természeti földrajzi folyamatok nehezen modellezhetők, laboratóriumi körülmények között alig reprodukálhatók. (Mezősi 1996: idézi Péti 2006) A tervezési tevékenységek elsősorban nem a múlt, hanem a jövő vonatkozásában foglalkoznak az idővel. A tervezési tevékenységekben az idődimenzió a tudományos területekkel ellentétben mindenképpen és állandóan jelen van, de elsősorban a jövő tekintetében (Péti 2006)

A környezeti problémák a megjelenésüktől és a felismerésüktől fogva térben jelentkeztek, a megoldásukra, megelőzésükre irányuló tervezési tevékenységek mindig is határozott térbeli dimenziókkal bírtak. A fenntartható fejlődés gondolatával szükségszerűen jelentkezett az elvárás, hogy a környezeti vonatkozásokat az egyes fejlesztési tevékenységek során fokozottan figyelembe vegyék. A fenntartható fejlődés eszéje a globalitás mellett határozott regionális vonatkozásokat mutat. A fenntartható módon megvalósuló fejlesztések egy adott

területen kívánják a fenntarthatóság lehetőségét biztosítani. a lehető legautonómabb, más területeket a legkevésbé kizsákmányoló módon. (Shaw – Kidd 2001, Welford 1996: idézi Péti 2006)

A fenntarthatóság, a fenntartható fejlődés gondolatkörének megjelenése, valamint a környezeti témák elmélyülő integrációja azt is eredményezte, hogy az elsősorban lokális dimenziókban folyó területi tervezés gyakran olyannyira környezetintegrált, hogy egyaránt értelmezhető komplex környezeti tervezésként vagy egy teljesen környezetintegrált területfejlesztési tevékenységként. (Péti 2006)

A fenntartható fejlődés fogalmának térnyerésekor a fejlesztések is egyre nagyobb mértékben igyekeztek alkalmazkodni mind a természetes, mind az antropogén környezeti elemek által szabott határokhoz, legalább elméleti szinten. (Péti 2006)

A nemzeti és nemzetközi előírások, mutatók, átlagok, ajánlások és szabványok adott területen történő bevezetése, érvényesítése, javítása ma már tulajdonképpen minden területfejlesztési program kötelező része. Az adott helyi környezeti feltételekhez való igazodás azonban még általában hiányzik, elsősorban a nagyobb, regionális dimenziókban. (Péti 2006)

A területi tervezés a környezeti tervezéstől függetlenül nem értelmezhető. A környezeti tervezés egyike azon kevés közösségi tevékenységnek, melyek minden ágazati fejlesztési tevékenységbe integrálódnak. A környezeti tervezési tevékenységek rövidebb múltra tekintenek vissza, mint a klasszikus területi tervezési tevékenységek. (Péti 2006)

A környezeti jellegű tervezés programozása leggyakrabban más ágazatok programozásához járul, vagy megjelenik e programok értékelési folyamataiban, hatástanulmányaiban. (Péti 2006)

1.4 A települési együttműködés funkcionális rendszere

A területi igazgatás szintjén a korábbiak alapján napjainkban

- a megyei önkormányzat,
- a megyei közigazgatási hivatal,
- a megyei és a regionális területfejlesztési tanács és
- az egyéb szakhatósági feladatokat ellátó decentralizált államigazgatási szervek

látják el igazgatási feladatokat.

A megyei önkormányzat alaphivatása azoknak a törvényben előírt feladatoknak az ellátása, melyek megoldására a települési önkormányzat nem kötelezhető (elsősorban a körzeti, megye egész területére vagy annak nagyobb részére kiterjedő közszolgáltatások vagy az igénybevevők többsége nem egy településhez tartozik. Az önkormányzati feladatok többsége jellemzően helyi jellegű. (Balogh, 2008)

A területfejlesztési tanácsok funkciói:

- a térségi és helyi közösségek területfejlesztési és területrendezési kezdeményezéseinek elősegítése, összehangolás az országos célokkal,
- fejlesztési koncepciók, programok és tervek kidolgozása, meghatározása és megvalósítása,

- nemzetközi együttműködés (EU regionális politikához csatlakozás, határmenti térségek összehangolt fejlesztésének elősegítése). (Balogh 2008)

A települések eltérő mennyiségű és minőségű funkciót teljesítenek. A funkciók roppant kiterjedtek, aktívan vagy passzívan érintik a településeket. Ehleiter (2002) aktív hatás alatt a nyújtott szolgáltatások mennyiségét és struktúráját, passzív hatás alatt a kapott szolgáltatások és funkciók mennyiségét és összetételét érti. A funkciók hatásterülete nem koncentrikus körökre jellemző egyenletes kiterjedést, hanem a településhálózat és a természeti környezeti adottságok által determinált hatásterületet jelenti. Normális települési együttműködés esetén az aktív funkciók kiteljesedhetnek, és ezzel erősíthetik az adott település helyzetét, mások mértékben átalakulhatnak, sőt vissza is fejlődhetnek az adott településen, befolyásolva ezzel a települések közötti munka- és funkciómegosztás mélységét. Az együttműködés modellezésének kiemelt jelentősége lehet a regionális kapcsolatok elemzésében és értékelésében. Települések vonzáskörzetének azt a területet nevezzük, ahol az adott települési funkció érezteti hatását.

Az együttműködésnek különböző szintjeit lehet megkülönböztetni. A különböző szintű együttműködések eltérő nagyságrendű, struktúrájú és minőségi feladatok megvalósítása jellemzi. A regionális együttműködési formákat tartalmuk és konzekvencia-horizontjuk alapján az alábbiakban lehet csoportosítani.

Azonos szintű települések között

Azonos szintű települések közötti együttműködés – akár formális, akár tartalmas – a leggyakoribb formája a regionális települési együttműködésnek. Tartalmát és formáit a lehetséges közös funkciók feltételrendszere határozza meg.

A településközi kapcsolatok tartalma és formája függ a települések népességi igényeitől, gazdasági – egyéni és települési – lehetőségeitől, a települések funkcióitól, valamint a fizikai távolságoktól.

Regionális együttműködés

Az együttműködés, a koordináció a térségi adottságok hatékonyabb kihasználására, a térség népessége szociális viszonyainak javítására, a meglévő infrastruktúra jobb hasznosítására, az újonnan kiépítendő ellátó kapacitások összehangolt tervezésére, kivitelezésére és fejlesztésére, a nemzetiségi, határon túli kapcsolatok szorosabbá tételére irányulhat. Az együttműködés formáit a közös célkitűzés determinálja, tartalmát az együttműködésben résztvevők határozzák meg. A regionális együttműködés veti fel először a helyi és a regionális irányítás kiemelt fontosságát.

Különösen sikeres lehet az a lokális vagy regionális települési együttműködés, ahol a koordináció alapja az érdekek és érdekviszonyok lehető legszélesebb kielégítése. A hazai területfejlesztési koncepció fokozottan támogatja a regionális együttműködések. (Ehleiter 2002)

Területi tervezés (Territorial planning) – Sokféleképp definiált fogalom, a köztudatban nem válik el a regionális tervezés fogalmától. „A területi tervezés alatt a közösségi beavatkozás azon módját értjük, amikor egy területrendszer jövőbeli fejlődését meghatározzuk, az annak eléréséhez szükséges cselekvések, azok rendszerének felvázolásával. Mindezt valamilyen elvi koncepciórendszer (fejlődési

modell, meghatározott célok) érvényesítése mellett végezzük el, a rendelkezésünkre álló információk szakszerű és tudományos feldolgozásával.” (Rechnitzer, 1998)

Területrendszer – „Különböző szempontok szerint körülhatárolható, sajátos adottságokkal rendelkező terület, vagy település, azok csoportja, amely valamilyen szinten rendelkezik jogosítványokkal arra, hogy saját fejlődését, vagy annak bizonyos elemeit meghatározza, s annak megvalósításához eszközöket és intézményeket képes mobilizálni.” (Rechnitzer, 1998)

7 NUTS-struktúra és területi együttműködés

Az Európai Unió statisztikai rendszerének sarokköve a területi statisztika, amely hosszú évek óta az Európai Közösség Statisztikai Hivatala (EUROSTAT) által működtetett közös osztályozási rendszer, a „statisztikai területi egységek nomenklatúrája” (Nomenclature Unites des Territoriales Statistiques - NUTS), amelynek alapján gyűjtik, összeállítják és hasznosítják a területi statisztikai adatokat.

Az Európai Parlament és a Tanács 2003. május 26-án fogadta el az 1059/2003 (EK) rendeletét a statisztikai területi egységek közös osztályozási rendszerének (NUTS) kialakításáról. (Balogh, 2008)

Annak eldöntése érdekében, hogy az egyes területi egységeket melyik NUTS szintbe kell besorolni, az egységek átlagos méretének a meghatározásával az Európai Unió megkötötte a tagállamok kezét a regionális lehatárolás tekintetében. A NUTS 3 szintet 150.000–800.000 fő között, a NUTS 2 szintet 800.000–3 000.000 között, a NUTS 1 szintet 3.000.000–7.000.000 fő között kell lehatárolni regionális tervezési-statisztikai egységként.

NUTS 1 szint

Kezdetben a NUTS 1 szint Magyarországon az egész ország területét magába foglalta. A végül elfogadott három egység: Dunántúl, Közép-Magyarország, illetve Észak-Magyarország és Alföld.

NUTS 2 szint

A területfejlesztésről szóló 1996. évi XXI. törvénnyel létrejöttek a Megyei Területfejlesztési Tanácsok és két régiótípus meghatározására került sor (tervezési-statisztikai régiók illetve funkcionális fejlesztési régiók (Balaton és Budapest). Az Országos Területfejlesztési koncepciót elfogadó 35/1998. sz. Országgyűlési Határozat végül hét területi-statisztikai régiót határozott meg, melyet törvényi szintre a Területfejlesztési törvény módosítása emelt (1999. évi XCII. törvény). A tervezési–statisztikai régiók az EU regionális politikájának területfejlesztési térségi egységei.

NUTS 3 szint

A közigazgatási területi egységekhez igazítva ez a megyerendszer szintje, ahol 20 egység került megkülönböztetésre: 19 megye és a főváros.

A helyi szint (korábban NUTS 4 és NUTS 5 szintek)

174 statisztikai kistérség működik a NUTS 4 szinten. NUTS 5 szinten a települések száma alkotmányos szabályozásnak megfelelően változhat. (Balogh, 2008)

Az országonkénti eltérő térfelosztási rendszerek egységesítését célozta meg az EUROSTAT által kidolgozott NUTS-rendszer, mely elsősorban elemzési-statisztikai osztályozási rendszer, de ma már alapja a területi tervezésnek és a regionális fejlesztési politikának is.

A régiók szükségességét az támasztja alá, hogy a területfejlesztési feladatok jelentős része megyei, illetve kistérségi léptékben nem, vagy csak kis hatékonysággal látható el. (Ehleiter, 2002)

Az Európai Unió központi statisztikai szervezete, az EUROSTAT által 1988-ban kidolgozott területi statisztikai egységrendszer, a NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) arra szolgál, hogy az eltérő fejlettségű területeket egységekbe lehessen sorolni, egységes szempontok alapján elemezni, majd támogatni. A NUTS rendszer ötszintű hierarchikus osztályozással dolgozik, három ebből a regionális, kettő pedig a helyi szintre vonatkozik. A NUTS szintek nem minden esetben esnek egybe a tagországok közigazgatási szerkezetével, de a NUTS 2 szintnél törekedtek arra, hogy az a lehető legszorosabban kapcsolódjon a tagországok regionális közigazgatási szerkezetéhez.

A területfejlesztés cél-, eszköz- és intézményrendszerét az 1996. évi XXI. a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény, a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről és a kedvezményezett területek besorolásának feltételrendszeréről, valamint az Országos Területfejlesztési Konceptióról (OTK) szóló országgyűlési határozatok és a végrehajtásukról rendelkező kormányrendeletek, kormányhatározatok alapozzák meg.

A kormány 1999-ben elfogadta a területfejlesztési törvény módosítási javaslatát. A módosítás középpontjában a regionális fejlesztési tanácsok megerősítése, a kötelezően ellátandó feladatok meghatározása, a működési területeken előforduló átfedések elkerülése és a megfelelő munkaszervezet létrehozása áll. A Parlament 1999. október 21-én elfogadta a területfejlesztési törvény módosítását. (Szalay 2002)

7.1 A regionális politika alapelvei és célkitűzései

7.1.1 Szubszidiaritás és decentralizáció

A szubszidiaritás fogalma azt jelenti, hogy a döntéseket és a végrehajtást arra a területi szintre kell helyezni, amely a legnagyobb átlátással és kompetenciával rendelkezik a feladat megvalósításához. A magasabb szintű szerv nem intézkedhet olyan esetben, amikor az adott célkitűzést – eredménnyel – az alacsonyabb szinten is el lehet érni.

A szubszidiaritás és decentralizáció az Unió regionális politikájának elsődleges alapelvei, hiszen az integráció ezek segítségével nemcsak azt érheti el, hogy a helyi szintek felelőssége növekszik, hanem azt is, hogy minél több helyi, település- vagy régió-szintű elképzelés (igény) s egyben erőforrás jelenjen meg, aktivizálódjon.

7.1.2 Partnerség

A partnerség együttműködést jelent a célkitűzésektől a programok megvalósításáig, a különféle szintek (EU, ország, terület-régió, település) szereplői között. A partnerség elve arra épül, hogy a területi egységek, azaz a régiók és a települések működése, fejlesztése csak akkor valósulhat meg hatékonyan, ha a szereplők folyamatosan és rendszeresen együttműködnek, közöttük célorientált kapcsolatok alakulnak ki. Az együttműködés vertikális metszete, hogy az Unió, a tagországok, azok régiói, annak egységei, a települések a célkitűzéseket és az azokra épülő terveiket az érintett szereplők (gazdasági, társadalmi) bevonásával közösen dolgozzák ki. A térségi kapcsolatok, azaz a régió-régió, valamint a település-település viszonylatok szintén fontos metszetei a vertikális együttműködésnek. Az Unióban a területfejlesztés vonatkozásában az elsődleges kedvezményezett a régió, a regionális szint. Fontos ezért tehát az, hogy a régió és annak alkotó egységei között a partnerség miként érvényesül.

A horizontális együttműködés azt jelenti, hogy a helyi, térségi szereplők együtt alakítják ki jövőképüket, annak megvalósítási programjait, azok intézkedéseit, együtt végzik az ellenőrzést és az eredmények regisztrálását. Az aktív vertikális és horizontális együttműködés egyik fókuszpontja a fejlesztést fogadó régió lehet. Hiszen egyrészt közvetíthet a résztvevők között (elképzelések gondozása, azok kidolgozása, fejlesztési koncepció ápolása), mint versenysemleges szereplő (nem gazdasági egység, illetve a települési érdekeket semlegesítheti), ugyanakkor döntőnként is felléphet a megvalósítók között (regionális közbeszerzés vagy a fejlesztések elosztása), éppen a közösségi érdekek (választott képviselő esetén beszámolási kötelezettséggel) határozott érvényesítésével.

7.1.3 Programozás

A fejlesztési stratégiák partnerségen alapuló kidolgozása, ezek megvalósításának egyértelmű célkitűzési rendszere, a fejlesztések egymásra épülése, időbeli ütemezése jelenti a programozást. A programozás elve az Unió regionális politikájában azt szolgálja, hogy ne egy-egy projektet (azaz egy-egy létesítményt, egy-egy akciót) támogassanak, hanem a területrendszer egészének vagy annak meghatározott alrendszerének fejlődését befolyásoló célkitűzéseket vagy azok sorozatát. A fejlesztési stratégia tartalmazza a szereplők által kitűzött jövőbeli célok rendszerét, amelyben megjelennek a magasabb területi egységek elképzelései is, így a regionális és a nemzeti szintek. A területfejlesztési stratégia számára olyan célrendszert kell kidolgozni, amely „fent” a makrogazdaság prioritásaihoz kapcsolódik, míg „lent” a területi egység, így a régió fejlesztési elképzeléseit jeleníti meg.

A stratégia fejlesztési célkitűzésekből áll, amikhez programok rendelhetők, mint a megvalósítás konkrét elemei, objektumai. A programok aztán materializálhatók, hiszen meghatározhatók például a létesítmények, az érintett szervezetek, s mindezekhez a megvalósítók (kivitelezők) és a források (finanszírozók) is hozzárendelhetők. Az is kimutatható, hogy milyen területi hatások, eredmények érhetőek el a megvalósítással (monitoring). A programozás tehát célorientált folyamat, amelyben a lépések szigorú sorozata követi egymást a célkitűzéstől a megvalósításig. Ez a rendszerezés és rendszerezettség lehetőséget nyújt a források alapos áttekintésére, koordinálására, azok időbeli ütemezésére s a felhasználási szakaszhoz kapcsolódó ellenőrzésekre.

7.1.4 Koncentráció és adicionalitás

A koncentráció és adicionalitás azt jelenti, hogy a Közösség által nyújtott pénzügyi támogatást az adott országnak vagy területi egységnek, annak szereplőinek ki kell egészíteniük saját hozzájárulás biztosításával. A támogatásokat azon régiókban kell felhasználni, ahol a legnagyobb az elmaradottság. Mindezekén túl a támogatásokat be kell illeszteni a Közösségnek a tervidőszakra meghatározott támogatási rendszerébe, összhangban az integráció elveinek érvényesítésével.

A fejlesztés pénzügyi erőforrásait az Unió nem biztosítja teljes egészében, ahhoz a területi szinteknek, illetve a területfejlesztés szereplőinek hozzá kell járulniuk, azaz saját forrásokra is szükség van, a támogatások kiegészítésre szorulnak. Általában elvárás, hogy az adott program finanszírozásának legalább a felét a tagország vállalja. A kevésbé fejlett országok esetében a hozzájárulás mértéke minimum 20%-ot tesz ki. A nemzeti költségvetést terhelik tehát a támogatásokkal együtt jelentkező hozzájárulások, míg a bevételi oldalt csak közvetetten és lényegében hosszabb távon befolyásolják (a GDP-növekedés hatására meginduló adóbevételek csak évek múlva jelentkezhetnek). Mindez arra ösztönöz, hogy a helyi, térségi szereplők is kövessék nyomon saját forrásaik felhasználását, éppen azok koordinált hasznosítása érdekében. A koncentráció és az adicionalitás célja tehát kettős: egyrészt az adottságok felismerése és erősítése (koncentrálni), ezzel is hozzájárulva a fejlesztési célkitűzés megvalósításához, mérsékelve ezzel a párhuzamosságokat, a pazarlást és az elaprózottságot. Másrészt olyan területi egységek kialakítására szolgál, ahol azonos vagy nagyon hasonló problémákkal küszködnek (pl. alacsony jövedelmi szint, magas munkanélküliség stb.). Ezzel elérhető, hogy statisztikailag is meghatározhatóak legyenek azok a területek, amelyek a legkedvezőtlenebb helyzetben vannak, ahová a forrásokat koncentrálni kell. Így könnyebben regisztrálhatóak a beavatkozások következményei, eredményei. (Szalay 2002)

7.2 Az Európai Uniótól származó támogatások

A támogatások kiemelt területe az infrastrukturális beruházások, ezen belül is a környezet minőségének javítását szolgáló infrastruktúra fejlesztése.

Az EU a csatlakozást pénzügyileg hitelek és támogatások nyújtásán keresztül segíti. A hitelek legfőbb csatornája az Európai Beruházási Bank (European Investment Bank, EIB), a támogatásoké a PHARE program, amelyhez 2000-től az „Agenda 2000” értelmében csatlakoztak a SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) és az ISPA programok (L'Instrument Structurel de Pre-Adhésion)

Az Európai Unió támogatási rendszerének szabályozása nagyon bonyolult és szigorú. Azon projekteknek, amelyeket részben EU forrásból finanszíroznak, fenntarthatóaknak kell lenniük, és rendszerint egy nagyobb térség fejlődését célozzák meg. Ezen kritériumok teljesítése magában foglalja, hogy a támogatott projektek az érintettek együttműködésén alapulnak, méretük több önkormányzatot is átölel, akár az egész országot. A projektben való területi együttműködésen túl fontos kritérium, hogy a megvalósítás során az EU szabályai szerint járjanak el.

Követelmény, hogy a projekt megvalósítását az EU által elfogadott számviteli rendszerben (is) könyveljék, valamint az Unió számára folyamatos jelentések készüljenek a projekt előrehaladtáról. Ez magában foglalja, hogy a pályázók képesek az EU valamelyik nyelvén magas szinten kommunikálni.

Az ISPA program időtávja 2000-től 2006-ig terjedt, fő célja a csatlakozó államokon belül a környezetvédelmi infrastruktúra színvonalának az EU tagállamokéhoz közelítése, illetve a közlekedési infrastruktúra fejlesztése volt. Az országokra jellemző összegeket a lakosságszám, az egy főre jutó GDP, az ország területe, valamint az ország relatív környezetvédelmi infrastrukturális elmaradottsága alapján számították ki.

A SAPARD program célja a csatlakozó országok mezőgazdaságának, illetve vidékfejlesztésének segítése volt. Ezen belül a mezőgazdasági termékek piacának fejlesztése, az egészségügyi előírások emelése és betartása, új munkahelyek teremtése a vidéki (falusi) területeken, valamint a környezet védelme alkották a kiemelt célokat. A támogatásra szánt összegeket az ország mezőgazdaságból élő lakosságszáma, a mezőgazdasági területek nagysága, valamint az egy főre jutó GDP alapján számították ki.

7.2.1 A csatlakozás után rendelkezésre álló fejlesztési források

Magyarország a csatlakozás után a strukturális és kohéziós alapokból számíthat jelentős támogatásokra. Ezt a két alapot a kevésbé fejlett országok, illetve régiók felzárkóztatására a területi, társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek kiegyenlítésére hozták létre. A Strukturális Alapok, az Európai Beruházási Bank és a többi közösségi pénzügyi forrás a következő kiemelt célok megvalósításához járulnak hozzá:

1. célkitűzés: az elmaradt régiók fejlődésének és strukturális átalakulásának elősegítése;
2. célkitűzés: a strukturális problémákkal küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakulásának támogatása;
3. célkitűzés: az oktatási, képzési és foglalkoztatási rendszerek alkalmazkodását és korszerűsítését célzó politika támogatása;

A Strukturális Alapok négy részből tevődnek össze. Ezekből az alapokból kifejezetten nagy infrastrukturális beruházásokat finanszíroznak.

8 Önkormányzati társulások versus kötelező egyesítés

Az önkormányzati társulásos formában történő beruházás illetve közös feladatellátás már jól ismert fogalom és gyakorlat a magyar önkormányzatok számára.

Amikor bizonyos feladatokat nagyobb lakosságszám mellett látnak el, az egy főre visszaosztott költségek csökkennek. Ezt a „több ellátott – alacsonyabb fajlagos költség”-elv foglalja össze, ami tipikusan azon szolgáltatások esetében igaz, ahol az állandó költségek nagyok, ilyenek például a személtlerakók, víztisztítók, a gázellátás közös beruházása, működtetése során. (Stecné, 2003)

A nagyobb önkormányzati egységek létrehozása nemcsak egy-egy szolgáltatás átlagköltségét csökkenti, de előnyei a településirányítás egyéb területein is megmutatkoznak. Ilyen például a településüzemeltetéssel járó adminisztratív költségek csökkentése. A kisebb önkormányzatok számára viszonylagosan magasabb költséggel jár a szükséges adminisztratív kapacitás fenntartása, amely költség azonban a nagyobb egységek létrehozásával gyorsabban csökken, mint ahogyan a vele járó plusz költség, például az ellenőrzés költsége, nő. (Stecné, 2003)

A helyi kormányzatok kötelező „összeházasításának” természetesen vannak árnyoldalai is. Egyik alapvető negatívuma az önkormányzati méret növelésének, hogy a választópolgárok messzebb kerülnek a döntéshozatal szintjétől, mint korábban voltak, így a fölötti ellenőrző képességük is csökken. (Stecné, 2003)

Magyarországon az önkormányzatok kötelező társítása megvalósíthatóságának egyik legnagyobb akadálya a tanácsi rendszer rossz emléke. Az erőltetett együttműködés sok „csatolt” önkormányzatot nem egyszer fosztott meg olyan szolgáltatás nyújtásának jogától, mint az általános iskolai ellátás. (Stecné, 2003)

Minél nagyobb egy szolgáltatás igénybevevőinek száma, annál nehezebb az esetleges konkrét igényeket kielégíteni, ami ellentétben áll a mai „szolgáltató önkormányzat” kialakításának elképzelésével. A kormányzás minősége, a kormányzat által nyújtott szolgáltatás annál jobb színvonalú, minél közelebb áll az állampolgárok igényeihez, azaz minél közelebb kerül a döntéshozatal szintje a polgárokhoz. (Stecné, 2003)

8.1 1.9 A társulások típusai Magyarországon

Hazánkban a társulások kötelezővé tételét elkerülték a törvényhozók, mivel a történelmi háttér, a volt közös tanácsi rendszer emléke miatt ez nehezen lenne végrehajtható. Ugyanakkor megadják a lehetőséget a társulások önkéntes alapon történő megszervezésére, hogy a magyar önkormányzatok azokon a területeken, azon feladatok végrehajtására társuljanak, amelyeken valóban szükségét érzik a hatékonyság növelésének. 1994 óta létezik az ösztönzött társulások fogalma. Ez azt jelenti, hogy a különböző állami támogatások megítélésekor előnyt élveznek, és nagyobb összeget kapnak azok a települések, amelyek bizonyos feladatokat társulások formájában látnak el. (Stecné, 2003)

A társulások következő típusa az 1996 óta létező területfejlesztési társulások.

- A települési önkormányzatok képviselő-testületei a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény értelmében a települések összehangolt fejlesztése, közös területfejlesztési programok kialakítása, a fejlesztések megvalósítását szolgáló közös pénzalap létrehozása érdekében önálló jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre

A központi költségvetés eszköze a társulások számának növelésére nem plusz támogatások nyújtása, hanem bizonyos támogatásoktól való elesés. Amennyiben az ellátotti létszám nem éri el a törvényben meghatározott szintet, a támogatást a pályázó nem kaphatja meg. (Stecné, 2003)

TÁRKI-TÖA adatbázis: magyar önkormányzatok mely okokat tartják legfontosabbnak szolgáltatásaik társulási formában nyújtására. A válaszadó

önkormányzatok 52%-a értett egyet azzal a kérdéssel, hogy döntésükben lényeges szerepet játszott, hogy a társulásban létrehozott vállalkozások esetében az üzemeltetés terhe kisebb. Az önkormányzatok 70%-a indokolta a társulás létrehozását azzal, hogy a beruházáskori egyszeri anyagi teher kisebb, és 76%-uk tartotta legfontosabbnak, hogy a beruházási támogatások társulásban elérhetőbbek. Az eredményekből leszűrhető, hogy bár a magyar önkormányzatok figyelembe veszik a költségek optimalizálásának lehetőségét, és ezzel a hosszú távú hasznok maximalizálását, amikor társulásaikról döntenek, a fő mozgatórugó mégis az egyszeri, induló költségek csökkentése, elsősorban pályázati pénzek elnyerése révén. (Stecné, 2003)

8.2 1.10 Önkormányzati központi bevételek köre

A támogatások fő formái:

- a feltétel nélküli támogatás: ez a típus hagyja meg a legnagyobb mozgásteret az önkormányzatnak döntései meghozatalában;
- a feltételekhez kötött, de saját forrást nem igénylő: csak bizonyos kiadások fedezésére használhatják az önkormányzatok;
- a saját forrás meglétét feltételező támogatás: az önkormányzatnak anyagilag hozzá kell járulnia a támogatásból finanszírozott programhoz.

A Helyi Önkormányzatok Európai Kartája 9. cikk: A helyi önkormányzatok forrásai

- A helyi önkormányzatoknak joguk van a más kormányzati szintekétől elkülönített, megfelelő saját pénzforrásokhoz, és ahhoz, hogy hatásköreik keretein belül szabadon rendelkezzenek az ilyen bevételekkel
- A források a helyi önkormányzatok között az általuk felvállalt feladatok ésszerű arányában kerülnek szétosztásra. E források rendszeres és visszatérő jellegűek, ezáltal lehetővé teszik a folyamatos közszolgáltatásokat, és a megfelelő pénzügyi tervezést. Bármely új feladat átruházását az annak teljesítéséhez szükséges pénzforrás átutalása kíséri.
- A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak ésszerű arányai azokból a helyi adókból, árakból és díjakból származnak, amelyek mértékének meghatározására hatáskörük van. (Stecné, 2003)

Az elmúlt években az önkormányzati szektorban jelentősen megnövekedtek a beruházási kiadások, elsősorban a környezetvédelmi beruházások terén. Az EU-csatlakozás jelentősen felgyorsította a beruházási folyamatokat, ezekre az egyre növekvő környezetvédelmi és egészségügyi problémák kivédése érdekében a csatlakozás nélkül is szükség lett volna. (Stecné, 2003)

8.2.1 A regionális és települési együttműködés alapjai

Az ország történelme, közlekedési viszonyok, eltérő természeti adottságok következtében a térségek fejlődése országon belül jelentős különbséget eredményezett. (Stecné, 2003)

Az Európai Unió alapvető területpolitikai, térszervezési gondolata a regionalizmus. A kontinens történetét tekintve ez nem újdonság. Az évszázadok során többször

történt kezdeményezés a különböző városállamok, fejedelemségek – lépték szerint régiók – egyesítésére a versenyképesség növelése érdekében. (Dömötör, 2008)

A Magyar Értelmező Kéziszótár (1972) vidék, övezet jelentést tulajdonít a szónak. A régió szó latin eredetű, a regionem szó gyökeréből ered: regere, magyarul kormányozni, uralkodni, hatalmat gyakorolni. A szó mai jelentésének nincs ilyen hatalmi dimenziója, eredeti jelentését tehát nem fedi. A földrajztudomány értelmezése szerint a régió olyan tájegységet, térdarabot jelent, amely funkcionális egységet alkot, ahol társadalmi, gazdasági, biológiai, természeti kölcsönhatások jönnek létre. (Temesi, 2006)

A régió szó jelentése a társadalomtudományok különböző ágaiban egy meghatározott térségre, területre vonatkozik, annak ellenére, hogy e térségnek számos értelmezése lehet: területi egység, politikai egység, egyes társadalmi folyamatok által lehatárolt terület, gazdasági egység, funkcionális szempontból egységet alkotó terület. Ugyanakkor a régió intézményrendszer is egyben, amely lehet egy regionális önkormányzat, vagy lehet meghatározott területen működő intézmények, szervezetek összessége. (Temesi, 2006)

A régiók sokfélesége olyan nagymértékű, hogy az európai integráció sem volt képes egységes, egyszerűen alkalmazható régió-fogalmat kialakítani. Ezért az Európai Unió Bizottsága a NUTS rendszert alkalmazza regionális politikája végrehajtására. (Temesi, 2006)

A régió, mint földrajzi-területi egység is sokféleképpen értelmezhető. Homogénnek tekinthető területet lehatárolhatunk topográfiai szempontok, az éghajlata, más egyéb földrajzi ismérv vagy akár központi, csomópont jellegű szerepe alapján. Ha a régiót funkcionális egységként kívánjuk definiálni, azokat a funkciókat kellene meghatározni, amelyek a régiókra általánosan jellemzőek és ez szintén nem könnyű. Szóba jöhetnek gazdasági szempontok, mint például termelési módszerek, gazdasági kapcsolatok vagy munkaerő-piaci jellemzők; társadalmi kapcsolatrendszerek, mint a szabadidő eltöltése, az utazás; valamint kulturális jellemzők, mint a beszélt nyelv, nyelvjárás, egyéb társadalmi kommunikációs formák, vagy éppen az identitástudat.

A legáltalánosabb felfogás szerint a régiók funkciója a tervezés és a programozás. A gazdaságfejlesztéssel összefüggő feladatok, mint például a szakképzés, a munkaerő-gazdálkodás koordinálása, a kis- és középvüzetek támogatása, a környezetvédelem, az élet minőségének védelme leginkább a regionális szinten hajthatóak végre eredményesen. Általánosságban elmondható, hogy a régiók számára ott nyílnak lehetőségek újabb feladatok ellátására és ez által pozícióik erősítésére, ahol az állami intézmények által biztosított szolgáltatások lefedettségben hézagok vannak és ugyanakkor a választott települési, illetve helyi önkormányzatok sem rendelkeznek megfelelő feladat-, illetve hatáskörrel. (Temesi, 2006)

Régiók kialakításának lehetősége

A magyarországi régiók kialakításakor az ország kiegyensúlyozott területi fejlődésére, különböző térségeinek társadalmi-gazdasági, kulturális fejlődésére és az Európai Unió regionális politikájára figyelemmel, annak alapelveihez, továbbá az eszköz- és intézményrendszeréhez való csatlakozás követelményeire is tekintettel kell lenni.

Az EU nem igényli a közigazgatási területbeosztás megváltoztatását. Az EU regionális politikájához igazodó régiók kialakítása a közigazgatás jelenlegi területi struktúrája változatlanul hagyása mellett is biztosítható. Hazánkban ki kellett alakítani a NUTS rendszerbe illeszkedő statisztikai számbavételi egységeket, de ez nem feltétlenül kell, hogy együtt járjon a közigazgatási struktúra megváltoztatásával. (Temesi, 2006)

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény létrehozta a fejlesztési régió intézményét. A tv. 5.§ eb) pontjában meghatározott fejlesztési régió egy vagy több megye (a főváros) területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egység. A statisztikai régióval ellentétben a fejlesztési régió kiterjedhet egy megyére is, továbbá nem feltétlenül követi a megyehatárokat, mivel egy megye meghatározott területére is kiterjedhet.

A fejlesztési régió a NUTS rendszerbe nem illeszthető be, mert az olyan a megyék önkéntes elhatározása alapján létrejött speciális fejlesztési terület, vagy a törvény alapján lehatárolt kiemelt térség, amely egységes tervezéséhez és fejlesztéséhez országos érdekek vagy más jogszabályban meghatározott célok fűződnek. (Temesi, 2006)

A regionalizmus ugyanis azt a felülről építkező folyamatot jelenti, melynek során a központi irányítás egyes feladatait alsóbb szintű területi szintek bevonásával látja el. Ehhez kapcsolódik a dekoncentráció fogalma, melynek során a központi feladatok területi szintű ellátása valósul meg, de a kapcsolódó döntéshozatal továbbra is központi szinten történik meg. (Balogh, 2008)

A regionalizációt azt különbözteti meg a regionalizmustól, hogy az egy alulról építkező folyamat, melynek lényege, hogy a helyi szereplők összefogásának eredményeként valósul meg a regionális intézmények kialakulása, illetve a régió fejlesztése. E folyamat alap gondolata a szubszidiaritás elve, miszerint minden döntést azon a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol az optimális informáltság, a döntési felelősség és a döntések hatásainak következményei a legjobban láthatók és érvényesíthetők. A regionális szereplők és források összefogása révén a regionális fejlesztés így kitört abból a több évtizedes redisztribúciós rendszerből, melyben a regionális egyenlőtlenségek leküzdésének egyedüli forrásaként az állami forrásokat tekintették. (Balogh, 2008)

Az új regionalizmus koncepciója, amely alulról építkező folyamatként elfogadja a globalizációt és fő céljának tartja, hogy a régiót globálisan versenyképesse tegye. A régió egy erős, saját természeti és társadalmi erőforrásait hasznosító gazdasági entitás. (Balogh, 2008)

Az 1960-as évektől kezdődően Európa-szerte, így hazánkban is, mind nagyobb figyelem terelődött az egyes országokon belüli területi-gazdasági fejlettségi szintek és eltérő növekedési pályájú térségek közötti különbségek tanulmányozására. Előtérbe kerültek a centrum és a periféria viszonyainak kérdései.

A településhálózat fogalma azt a felvetést foglalja magában, hogy az egyes települések nem elszigetelten, egymástól függetlenül léteznek, hanem együttműködő rendszer elemeiként funkcionálnak, s úgy kapcsolódnak egymáshoz, mint a háló csomópontjai. E műszaki szemléletű felfogás azt is feltételezi, hogy e rendszer bármely elemének megváltozása maga után vonja a rendszer többi tagjának – valamilyen irányú – változását.

Nyilvánvaló, hogy ténylegesen egy olyan együttműködő rendszer az ország településállománya, amely a regionális kapcsolatok révén funkcionál jól. A korábbi területpolitikai célok és eszközrendszerek hatásának mérlegelése és értékelése, a társadalomban és a gazdaságban bekövetkezett „rendszerátalakítás” hatására, több éves tudományos, szakmai és politikai előkészítő és egyeztető munka eredményeként az Országgyűlés 1996-ban fogadta el a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvényt.

A nyugati kultúrában a fenntarthatóság mára kulcsszó lett a fejlesztés minden területén. (Dömötör, 2008)

A fenntarthatóság sikerfaktorai: diverzitás, partnerség és hálózatok, szubszidiaritás és részvétel. (Dömötör, 2008)

A rendszerváltás gyökeres változásokat hozott a élet minden terén. Központi fejlesztési területté vált a fizikai infrastruktúra fejlesztése (út, vezetékes víz, földgáz, szennyvíz, elektromos energia, távközlés-telekommunikáció). Az évtized vége felé az innováció fontossága megnőtt. Az 1989 utáni hazai területfejlesztés alapvető dokumentuma az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről (Tftv), az Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK), de ugyanakkor meghatározó szerep jut az újabb keletű, európai példák alapján kidolgozott Nemzeti Fejlesztési (NFT) tervnek is. A Tftv a területfejlesztést és a területrendezést erősen különválasztja, így a tervezés is két határozott viszonylag különálló vonalon folyik. Az OTK kimondja, hogy a területfejlesztés nagyságrendi alapja a kistérség (NUTS4 régió). Ez a lépték ideális a táji adottságokra alapozott fejlesztésekhez. Az első nemzeti fejlesztési terv öt operatív programon keresztül vetítette elénk Magyarország jövőképét. A környezetvédelem és az infrastruktúra fejlesztése egy operatív programba került. A regionális fejlesztés önálló programként szerepelt, tükrözve az EU regionalitásra alapozott területi politikáját. (Dömötör, 2008)

Az 1996. évi XXI. törvény (és az azt módosító 1999. évi XCII. törvény) célja a területfejlesztés és területrendezés alapvető feladatainak, szabályainak megállapítása, intézményrendszerének kialakítása volt, annak érdekében, hogy – az Európai Unió regionális politikájának alapelveihez, eszköz- és intézményrendszeréhez való igazodás követelményeire is tekintettel – előmozdítsa az ország és térségei társadalmi, gazdasági és kulturális szempontból egyaránt kiegyensúlyozott területi fejlődését, az átfogó területfejlesztési politika érvényesítését, az országos és a térségi területfejlesztési és területrendezési feladatok összehangolását. (Ehleiter, 2002)

A régió valamilyen sajátosságokat felmutató, közös jellemzőket magában foglaló és ezek alapján földrajzilag elhatárolható területi egység. A régiók létrejöhetnek politikai okok következtében, amikor egy adott állam területén belül, az állam feladatoktól való tehermentesítésére, a különböző közigazgatási funkciók elosztására földrajzilag elhatárolt területi egységek (tartomány, megye, járás) kialakítása történik meg. Gazdasági okok is hozzájárulhatnak a régiók kialakításához. Kialakulhat térségi összetartozás azonos gazdasági szerkezet, jelentős gazdasági potenciál, vagy valamilyen ökonómiai elvek alapján.

Kulturális értékek azonossága, alkotóelemeinek fenntartása szintén meghatározója lehet valamilyen területi egységnek. Ezen kívül területi egységek lehatárolhatók a fejlesztés, a jövőépítés érdekében is. Ezek a tervezési-fejlesztési régiók.

A régiók kialakításának másik módja a regionalizáció, amikor a központi kormányzat kezdeményezésére történik meg az önállósággal rendelkező területi egységek kijelölése.

Az európai integrációt a regionalizmus és a regionalizáció együttesen jellemzi a kilencvenes évektől kezdődően. A regionális politika az Európai Uniót területi szinten szemléli, és fejlesztését a regionális különbségek mérséklésében határozza meg, a regionális érdekek nemzetközi szintű együttműködése mellett.

Az Unió működését és elveit meghatározó maastrichti szerződés (1992) az európai regionális politika általános céljait a kiegyenlített és hosszú távú gazdasági és szociális fejlődés biztosításában, a belső határok nélküli gazdasági tér kialakításában, a politikai, gazdasági és szociális kohézió erősítésében határozta meg.

A területpolitikát illetően az Európai Unió ma már egységes álláspontot képvisel. Ennek értelmében a területfejlesztés nem más, mint a területi dimenziót messzemenően érvényesítő gazdaságfejlesztés.

A maastrichti szerződés konkretizálja a regionális politika céljait a területfejlesztés számára:

- a különféle régiók fejlettségi szintjei közötti különbségek csökkentése,
- a transz-európai hálózatok kiépítése és fejlesztése,
- a környezet minőségének megőrzése és javítása,
- a természeti erőforrások ésszerű és körültekintő felhasználása,
- a nemzeti oktatás és képzés fejlesztése.

Az Európai Unió 1993. szeptember 1-jétől funkcionál. Az Unió működését és elveit meghatározó Maastricht-i Szerződés a területfejlesztés általános céljait, a kiegyenlített és hosszú távú gazdasági és szociális fejlődés biztosításában, a belső határok nélküli gazdasági tér megteremtésében és a gazdasági, valamint a szociális összetartozás (kohéziós) erősítésében határozza meg. (Ehleiter, 2002)

A régió alatt egyedi sajátosságokat felmutató, valamilyen közös jellemzőket magában foglaló s ezek alapján földrajzilag elhatárolható területi egységet értünk. A régiók létrejöhetnek politikai okok következtében, amikor egy adott állam területén belül, az állami feladatok tehermentesítésére, a különböző közigazgatási funkciók elosztására földrajzilag elhatárolt területi – tartomány, megye, járás – egységek kialakítása történik meg. A gazdasági okok is hozzájárulhatnak a régiók kialakulásához. A kulturális értékek azonossága, azok alkotóelemeinek fenntartása, szintén meghatározója lehet valamely területi egységnek. S végül a fejlesztés, a jövőépítés érdekében is lehatárolhatnak területi egységeket, amelyek a sajátosságaik miatt, egységes megújításra szorulnak. Ezek a tervezési-fejlesztési régiók. A régiók tehát számos tényező alapján alakulnak ki, illetve szerveződhetnek meg. A régiók kialakításának a másik módja a regionalizáció: ekkor „felülről lefelé”, azaz a központi kormányzat kezdeményezésére történik meg a megfelelő önállósággal rendelkező területi egységek kijelölése. Az ún. regionalizált államokban létrehozott területi egységek, a régiók, meghatározott autonómiával rendelkeznek. (Szalay 2002)

Az Európai Unió a területfejlesztési politikáját a regionális politika kifejezéssel illeti. Az EU működését és elveit meghatározó Maastrichti Szerződés (1992) a regionális politika általános céljait a kiegyenlített és hosszú távú gazdasági és

szociális fejlődés biztosításában, a belső határok nélküli gazdasági tér megteremtésében és a gazdasági, valamint a szociális összetartozás (kohézió) erősítésében határozta meg. Magyarországon is a 60-as, 70-es években kezdődött meg a területi politika szakmapolitikai megalapozása. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény meghatározza a területfejlesztés célját, miszerint az ország mindegyik térségének biztosítani kell a szociális piacgazdaság kiépítését, a fenntartható fejlődés feltételeit, az innovációk térbeli terjedését, a főváros és vidék közötti különbségek mérséklését, a térszerkezet harmonikus fejlesztését, a térségi identitás megtartását és erősítését. (Mozsgai 2011)

Az új területfejlesztési törvényben tehát a fenntartható fejlődés megjelenik a területfejlesztés fogalmában, oly módon hogy a területfejlesztésnek meg kell teremtenie a fenntartható fejlődés feltételét. Az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiát 2001 júniusában a Götebörgi Csúcs fogadta el, A fenntartható fejlődés stratégiája: „pozitív hosszú távú jövőképet kínál az Európai Uniónak egy sikeresebb és igazságosabb társadalomról, egyúttal egy tisztább, biztonságosabb és egészségesebb környezet ígéretével - egy társadalomról, amely jobb életminőséget biztosít számunkra, gyermekeinknek és unokáinknak. Az EU ezzel azt a felismerést kívánta tükrözi, hogy hosszú távon a gazdasági növekedésnek, a társadalmi összetartásnak és a környezet védelmének együtt kell haladnia. Magyarországon a fenntartható fejlődés fogalmát a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény vezeti be a hazai jogrendbe. Az értelmező rendelkezésekben megfogalmazottak szerint a fenntartható fejlődés: „a társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését”. A Magyar Köztársaság Kormánya az 1054/2007. (VII. 9.) Kormányhatározatával fogadta el a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégiát. Ebben a fenntarthatóságot veszélyeztető folyamatok és jelenségek: (többek között): nem fenntartható (anyag- és energiaigényes) fogyasztói szokások. (Mozsgai 2011)

A regionális politika a területi egyenlőtlenségek leküzdését szolgálja a fejlettségi különbségek mérséklése révén. A (mennyiségi) növekedés és a fejlődés fogalma elválik egymástól. Mindkettő változást jelent, de a növekedésben a mértékek, a fejlődésben az értékek változnak. A fejlődési folyamat a fejlettségi szintek és tartalmak változását jelenti.” (Mozsgai 2011)

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk egyik követelménye volt a társadalmi-gazdasági térszervezési rendszerünk harmonizálása, amely alapvető feltétele az EU egységes regionális politikájának megteremtésének, beleértve az európai unió szintjén koordinált források hazai felhasználhatóságát is. Az EU által kidolgozott ún. NUTS rendszer öt fő kategóriából áll. A kialakított NUTS rendszer a következők szerint épül fel.

- NUTS I : ország (egységek száma: 1)
- NUTS II : tervezési-statisztikai régió (egységek száma: 7)
- NUTS III : megye (főváros); (egységek száma: 20)
- NUTS IV : statisztikai kistérség (egységek száma: 174)
- NUTS V : település (egységek száma: 3152)

A társadalmi, gazdasági tér alapkategóriáinak tehát a NUTS rendszer szintjei tekinthetők.

A fejlesztési tervek eredményességének mérésére az általánosan elfogadott EU módszertan alapján input, output, eredmény és hatás indikátorokat alkalmaznak mind az NFT I, mind az ÚMFT vonatkozásában. A programon belül végzett tevékenységek az inputokból valósulnak meg. Az inputok magukban foglalnak minden emberi, pénzügyi és fizikai erőforrást, amely a program során felhasználásra kerül. A programtevékenységek révén outputok jönnek létre, amelyek az adott tevékenység közvetlen termékei. Ezen outputok valamely eredménnyel járnak, vagyis közvetlen előnyökkel a kedvezményezettek számára. Ezek az eredmények hosszabb távon áttételes hatásokat fejthetnek ki a célcsoportra. A fenntarthatóság, de a fejlesztések indokoltságának szempontjából is legnagyobb jelentősége a hatásoknak van, de azok az input, output és eredmény indikátorok „célba érésére” esetén sem meghatározhatóak. (Mozsgai 2011)

A környezetvédelem eredményessége objektív természeti és társadalmi feltételektől függ. Ezeket lehet és kell alakítani. Az első lépés tehát a környezetállapot értékelése. Ennek a feladatnak a megoldása – összetett jellegénél fogva – különböző szaktudományok, alap, alapozó és alkalmazott kutatási eredmények együttes interdiszciplináris szemléletű integrálását teszi szükségessé. A célkitűzés, vagyis a regionális fejlesztések fenntarthatóságának vizsgálata szerint a környezetállapot értékelés (KÁÉ) az átfogó környezetgazdálkodás része. Ennek keretében a környezeti médiában és rendszerekben (talajban, vízben, levegőben) végbemenő állapotváltozások és az ezeket nagyrészt kiváltó gazdasági, társadalmi folyamatok kölcsönhatásainak elemzése szükséges. (Bulla, 2004)

A regionális fejlesztésekre elköltött összegek hasznosulásának, eredményességének, hatékonyságának vizsgálata, értékelése számos kérdést vet föl. Napjainkban igen fontos, hogy a regionális fejlesztések hatásait értékeljük, a komplex hatásmechanizmusokat feltárjuk, az értékelés jelenlegi hiányosságait áttekintsük, és a továbbfejlesztési irányokat megtaláljuk. Az eddigi kutatások alapján kijelenthető, hogy számos probléma merül fel az értékelési tevékenységgel kapcsolatban, amelyek egy része a regionális politika sajátosságaiból származik, másik része az értékelési módszertan kiforratlanságából adódik. Az Európai Unió értékelési gyakorlatának tanulmányozása után megállapítható, hogy nehézségeket jelent az ok-okozati viszonyok egzakt feltérképezése, az értékeléshez használt kritériumok korrekt meghatározása, a kvantitatív vagy kvalitatív eszközök közötti választás és az észlelt hatások eredetének feltárása. (Lóránd, 2008)

Az értékelés szignifikánsan képes javítani a tervezést, mivel számos olyan tapasztalat jön létre az értékelő munka alatt, amely felhasználható a programozás során. A regionális fejlesztés értékelésének fogalmát: az értékelés „a közösség által végrehajtott, társadalmi, gazdasági és környezeti hatásokkal járó beavatkozások megítélése kritériumok és szabványok alapján (pl. annak relevanciája, helytállósága, hatékonysága). Az ítéletalkotás elsődlegesen azt veszi figyelembe, hogy a beavatkozásnak milyen igényeket kell kielégítenie, valamint a beavatkozás milyen hatásokat vált ki. Az értékelés speciálisan az ítéletalkotás céljából gyűjtött, és feldolgozott információkon alapul.” (MEANS 2000)

Az Unió egyik legfontosabb törekvése, hogy csökkentse az egyes térségek, régiók közötti egyenlőtlenségeket. (Lóránd, 2008)

Az értékelési tevékenységnek fel kell tárnia a fejlődési folyamatok jellegzetességeit, a területi különbségek és egyenlőtlenségek mértékét, illetve a fejlesztési beavatkozások eredményességének kulcstényezőit (Rechnitzer–Lados 2004).

A regionális fejlesztések értékelése kiemelt fontosságú, annak tudományos igényességű elemzésével mindenképpen foglalkozni kell. (Lóránd, 2008)

Az európai uniós értékelési gyakorlat fejlődése és egységesítése érdekében az Európai Bizottság komoly erőfeszítéseket tett. Ugyanakkor a regionális fejlesztés értékelésének témájában leginkább a költséghatékonyságot részesítették előnyben, és tevékenységük következtében a „pénzért értéket” megközelítés vált elterjedtté. Számos olyan értékelési jelentés készült és készül, amely nem képes betölteni szerepét, mivel nincs elegendő adat, módszer és technika, amely képes a valós teljesítményeket és hatásokat bemutatni. Mindezek miatt az értékelések leginkább leíró elemzéseké válnak, amelyek csak összegzik a programok kapcsán elvégzett intézkedéseket: bemutatják, hogy hányan vettek részt a programban, mindez milyen számszerűsíthető eredményekkel járt stb. Így nem képesek megfelelni valódi céljuknak, nem tudják igazán értékelni a programokat, ajánlásokat adni, tudást létrehozni vagy a további intézkedések fejlesztése érdekében javaslatokat megfogalmazni. (Lóránd, 2008)

Mindezen problémák hátterében a regionális politika néhány meghatározó jellegzetessége áll (Diez et al, 2002):

Egyrészt a fejlesztési programok hatására létrejövő társadalmi és kulturális változások és hatások nem könnyen egyszerűsíthetőek le egy mutatószám változására.

Másrészt a regionális fejlesztési stratégiák komplex, interaktív környezetben valósulnak meg, ahol folyamatos visszacsatolások érvényesülnek az egyes tényezők között. Ilyen helyzetben nem lehetséges egyszerű lineáris ok-okozati viszonyokat kimutató modelleket készíteni, amelyek képesek mérni a források, tevékenységek, eredmények és hatások viszonyrendszerét.

Az értékelést nehezítő tényezők közül jelentős szerepet játszik a rendelkezésre álló adatok minősége. Módszertani problémákat okoznak az értékelés területén az összetett ok-okozati viszonyok is. Nehéz pontosan meghatározni az egyes hatásvizsgálatoknál a különböző tényezők kapcsolatát, gyakran a vizsgálatba nem is lehetséges bevonni valamennyi tényezőt. (Lóránd, 2008)

Az értékelés egyre inkább integrált részévé válik a tervezésnek és a megvalósításnak, multidiszciplináris megközelítéssel dolgozik, és egyre jellemzőbb, hogy nem azért végzik az értékelést, mert kötelezően előírt, hanem mert szükségesnek tartják. Az értékelés segítséget nyújt a döntéshozók számára. (Lóránd, 2008)

A módszertan szempontjából megoldást jelenthet a multidiszciplináris megközelítés alkalmazása, a komplex értékelési metódusok használata. Az értékelésnek eszközzé kell válnia a döntéshozók számára, amely segít megérteni a beavatkozások folyamatát, az egyes változások okait, a környezeti hatásokat, és mindezek segítségével olyan javaslatokat, ötleteket megfogalmazni, amelyek

fejlesztik a regionális politika tervezését. Sokszor nehéz a fejlesztések nettó hatásainak kimutatása, a mennyiségi és minőségi információk közötti helyes arány megtalálása és a komplex jelenségek egy-egy kulcsindikátorral történő jellemzése. (Lóránd, 2008)

A környezeti értékelés – az információs társadalom térnyerésével párhuzamosan – egy egyre bővülő ismerettárral, módszertannal és hatalmas mennyiségű adatot tartalmazó adatbázisokkal megtámogatott tudományos tevékenység, amely az Európai Unióban és Magyarországon egyaránt szerves fejlődésen ment keresztül az elmúlt évtizedekben. Mind a vizsgálatba vont környezeti folyamatok és jelenségek, mind az ezzel foglalkozó szakemberek, intézetek, közösségi, állami, regionális és civil szervezetek száma ugrásszerűen nőtt, a kinyerhető információhalmaz is hatalmasra duzzadt. (Czira, 2007)

A súlyosbodó környezeti problémák megismerése és orvoslása érdekében a területi környezeti információk biztosítása a döntés-előkészítésben, a tervezési-értékelési folyamatokban, valamint a nyilvánosság tájékoztatásában alapvető fontosságú. A környezeti adatok feldolgozásával és értékelésével szerzett információk ismeretében lehet intézkedéseket tenni, programokat indítani a környezeti károk és szennyezések felszámolására, veszélyforrások megszüntetésére, hatásaik csökkentésére. Ugyanígy a fejlesztési programok és az általuk megvalósított projektek környezetre gyakorolt káros hatásai is csökkenthetők a tervezési és megvalósítási szakaszba integrálódó környezeti értékeléseknek köszönhetően. (Czira 2007)

A környezetértékelési eljárások számos specifikált és összetett fajtája ismert a hazai és nemzetközi szakirodalomban. Egységes fogalmi meghatározása nem is létezik a környezeti értékelésnek, csupán az alkalmazott típusaira vannak definíciók. Az angol szakirodalomban a környezeti értékelés (environmental appraisal) alatt egyértelműen a fejlesztési irányelvek, koncepciók, tervek várható környezeti hatásainak becslését, értékelését értik. Később ezen értékeléstípus kiszélesítésével született meg a fenntarthatósági értékelés fogalma és eljárásrendje. Mindkét eljárásra azonban az a jellemző, hogy hiányzik eljárásrendjéből környezetállapot értékelése, az alternatívák kidolgozása, a kvantitatív hatásbecslés, a mérséklő intézkedések megfogalmazása, és alig írnak elő dokumentációs kötelezettségeket. (Péti, 2006).

Összefoglalóan a környezeti értékelés fogalomkörébe minden olyan tevékenység beleértendő, amely a környezetben lejátszódó antropogén vagy természeti eredetű folyamat, jelenség, vagy környezeti elemekben és rendszerben bekövetkező állapotváltozás megfigyelését, a változások irányának és mértékének rögzítését (mérését), a környezeti elemekben, rendszerben és alrendszerekben bekövetkező hatások becslését, vagy pontos meghatározását, illetve a környezet védelmében tett javító és fenntartó tervezési tevékenységek és beavatkozások hatékonyságát és hatásosságát vizsgálja. E fogalmi keretbe beletartozhat a környezetállapot értékeléstől kezdve, a környezeti teljesítményértékelési módszereken át, a stratégiai környezeti vizsgálatig, sokféle eljárás. A teljesség igénye nélkül a környezetértékelési eljárások ismertebb típusai:

- Természeti értékvizsgálás;
- Tájértékelés (pl. tájökölógiai, tájpotenciál, tájhasználati, tájtörténeti, tájképi vizsgálatok);

- Ökológiai értékelések;
- Városökológiai értékelés;
- Környezetgazdaságtani értékelések (pl. környezeti életciklus elemzés, környezeti audit, környezeti teljesítményértékelés, anyagáram-elemzés, környezeti kockázatértékelés, környezeti szempontú termék- és technológiaértékelés);
- Környezetállapot értékelés;
- Környezeti hatásvizsgálat;
- Környezeti felülvizsgálat;
- Stratégiai környezeti vizsgálat;
- Környezet(politika)i teljesítményértékelés;
- Környezeti konfliktusértékelés;
- Környezeti támogatások értékelése;
- Területi környezeti értékelés;
- Fenntarthatósági értékelés;
- Környezeti hatásbecslési eljárások.

Természetesen az itt felsorolt eljárások kombinációi is előfordulhatnak, illetve az egyik eljárástípus magába foglalhatja a másikat is. (Czira, 2007)

A környezeti értékelések általános célja minden esetben a következő:

- a környezetre gyakorolt hatások feltárása, megismerése;
- információszerezés és információnyújtás a környezetben lejátszódó folyamatokról;
- a környezeti folyamatok és jelenségek modellezése;
- környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés vizsgálata;
- tervezés támogatása, érintett szakpolitikák céljainak, prioritásainak, eszközeinek
- meghatározása és befolyásolása;
- döntés-előkészítés. (Czira, 2007)

A környezeti állapotértékelésekre vonatkozóan fogalmazza meg Bulla (2003) az általa követelményként aposztrofált módszereket:

Sztohasztikus módszer - Klasszikus megközelítés

A környezet elemeinek, a föld, víz, levegő, élővilág valamint a táj és a települések állapotának ismétlődő felmérését (mintavételezését), rögzítését célozza, amelyek alapján a változást, két egymást követő állapotminta közötti különbség detektálásával lehet jellemezni. E módszer a változást előidéző okokat nem tartalmazza, így prognózis készítésre, védelemi tevékenységek vagy tervszerű fejlesztés megalapozására nem, vagy csak korlátozottan alkalmas.

Determinisztikus módszer

A környezetbe kerülő károsító anyagok és az ezek nyomán létrejövő hatások, valamint ezek következményeinek feltárását biztosító módszer. E módszerben a környezetben lejátszódó komplex transzformációs folyamatot és hatásait nyomon lehet követni, ugyanakkor, csupán egyféle hatás követő jellegű vizsgálatára alkalmas. E hatások elvileg összegeezhetőek, de a módszer így sem képes leírni a valóságos rendszer összes állapotváltozásait.

Holisztikus módszer

E módszerben a különféle tevékenységek, beavatkozások, valamint az egyes vagy összes környezeti elemből álló környezeti rendszerek kölcsönhatásai vizsgálhatók a hatásterületen. Magába foglalja prognóziskészítést, az alternatívák és a megvalósításukhoz tartozó szabályozási, fejlesztési beavatkozások kidolgozását, amit a hozzá tartozó mérőmegfigyelő, adatgyűjtő, információ-feldolgozó és elemző-értékelő fázisok egységes alkalmazása támogat.

A fejlesztéspolitikai tervezési tevékenységek környezeti hatásait feltáró módszerek közé tartoznak.

Egyszerű értékelési eljárások

Dokumentumelemzés és meglévő környezetpolitikai, fenntartható fejlődési célrendszerekkel történő összevetés. Ennek szöveges elemzése, tanulmánykészítés. Javaslatok megfogalmazása. Nem része környezetállapot értékelése, az alternatívák megfogalmazása, nincs, vagy gyenge a visszacsatolás az értékelt dokumentumokra. Főként utólagos eljárási típus.

Hatásorientált értékelési módszerek

A környezeti hatásvizsgálatok módszertanára építkező, az értékelt dokumentum környezeti elemekre és rendszerekre való hatását becsülő eljárás. A célkitűzések, intézkedések környezetre gyakorolt közvetlen és közvetett hatásait írják le. Részletes környezeti helyzetértékeléssel, problémafeltárással, alternatívák meghatározásával, scenárió-meghatározással bírnak. Erős dokumentálási háttérük van. Nem alkalmasak a programok intézkedéseinek szinergikus hatásainak mérésére, bonyolult módszertanuk van, és időigényesek. A tervezési ciklus bármely szakaszában alkalmazhatók.

Értékrend alapú értékelési módszerek

Jelentős módszertani fejlesztést igényelnek. Környezeti és fenntarthatósági értékrend meghatározásán alapulnak. A tervezési dokumentumok környezeti teljesítményét, környezeti megfelelőségét, ezekhez képest lehet viszonyítani. Tipikusan alkalmazott eszközei a mátrixmódszer, a pontozási módszerek, az alternatívák meghatározása. A tervek belső és küldő koherenciáját is feltárják. Képesek a szinergikus hatások és a területi hatások kimutatására is. Erős javaslattételi tartalmuk van. Dokumentumigényesek. Tervezési folyamatba történő visszacsatolásuk erős, döntés-előkészítésre és a vizsgált tervdokumentumok befolyásolására a leginkább alkalmasak. Jellemzően az előzetes értékelési eljárások során alkalmazhatók.

Magyarországon nincs kidolgozott, egységes módszertan a fejlesztési stratégiák, tervek, programok környezeti vizsgálatára, bár ez nem is feltétlen szükséges, a programok, tervek és az értékelési eljárások, eszközök sokszínűsége ugyanis, minden fejlett tervezési-értékelési kultúrájú államra jellemző. (Czira, 2007)

Hazánkban jelenleg a fejlesztéspolitikai tervezést befolyásolni tudó környezeti értékelések leginkább a stratégiai környezeti vizsgálat keretében folynak, az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet alapján, amely módszertani megkötéseket is tartalmaz. Szükség lenne azonban olyan eljárásrendi eszközök kialakítására, amely a különböző tervek esetében segítene a megfelelő értékelési eszközök azonosításában, alkalmazásában.

A területi környezeti értékelés valamilyen társadalmi-gazdasági téregységben zajló környezeti jelenségek és folyamatok vizsgálatával és a gazdaság-társadalom-környezet rendszer kapcsolatával foglalkozik.

A környezettudatos fejlesztések támogatása, a fenntartható fejlődés következetes érvényesítése közép- és hosszútávon komoly előnyt biztosíthat a régióknak életminőségi, de gazdasági szempontokból is. A program során ahol csak lehetséges, törekedni kell a környezeti szempont érvényesítése, és ezzel összefüggésben a gazdasági versenyképesség növelése érdekében az anyag-, és energiatakarékos, a természeti erőforrásokkal környezettudatosan gazdálkodó eljárások és technológiák, köztük a megújuló energiaforrások alkalmazására. A megoldásra váró környezeti problémák olyan döntéseket igényelnek, amelyek nem születhetnek ugyanabban a szemléletben, amelyekből kialakultak. Új, ökológiai szemléletű ismereteket kell közvetíteni, legfőképpen a döntéshozók, a tervezők, a gazdálkodók, az oktatási intézmények és a lakosság felé.

A társadalmi fenntarthatóságot közvetlenül és célirányosan szolgálja, hogy a program révén javul a hátrányos helyzetű régiók és kistérségek elérhetősége, megújul a közszolgáltatások infrastruktúrája (ezáltal javítva a kedvezőtlen szociális helyzetű társadalmi csoportok esélyeit), továbbá megvalósul a humán közszolgáltatások (oktatás, egészségügy, szociális ellátások, kulturális közszolgáltatások) térségi szemléletű integrált fejlesztése és működtetése.

Gazdasági fenntarthatóság: A fejlesztéseknek minél hatékonyabban kell hasznosítaniuk a régió belső erőforrásait, és képessé kell tenni a folyamatos gazdasági és technológiai megújulásra. A belső erőforrások feltárása és erre alapozott gazdaságfejlesztés. Foglalkoztatás elősegítése.

A „zöld régió” megvalósítása: A zöld régió céljai a régió azon bölcs belátásain alapulnak, hogy egyrészt a régió természeti erőforrásai, megőrzött környezeti értékei meghatározó fontossággal bírnak a régió lakosságának életminősége, fejlett gazdaságának versenyképessége és a társadalmi megújulása terén, másrészt azon, hogy a XXI. század környezeti kihívásaira, a klímaváltozásra, energiaellátás váltásra, biodiverzitás csökkenésre való válaszokat ma már nem lehet tovább halogatni, azok megvalósítását már ma meg kell tenni.

9 Fenntartható gazdaság és társadalomfejlesztés

A környezetfejlesztés célon belül a legjelentősebb változás ezen a téren érhető el. A környezetvédelem hagyományos, értékőrző, hasznosító céljai korábban főként a környezet állapotának javítására, azaz a meglévő terhelt területek, értékek megtisztítására, illetve a további terhelések megelőzésére, azaz a területek, fajok, értékek védelmére irányultak. Utóbbi téren is voltak szemléletbeli változások, hiszen a merev, elzárkózó jellegű védelmet felváltotta egy aktív védelem, de ez még mindig nem oldotta meg azt a problémát, hogy a terhelések, amelyekről meg kívántjuk óvni értékeinket, és amelyek következtében időről időre mentesíteni kell a szennyezett területeket, újra megjelennek. Ezekre, az úgynevezett környezetterhelési okokra kíván hatni ezen cél, amely már a gazdaság és társadalom olyan működésének kialakítását célozza, amely már nem, vagy csak minimális mértékben terheli feleslegesen a környezetet. A „felesleges terhelés” alatt az életfeltételek biztosításhoz kapcsolódó, természetyszerűleg létező feletti terhelést értjük.

A célja a prioritásnak a gazdasági fejlődésben és a társadalmi fejlődésben, folyamatokban a környezeti fenntarthatósági szempontok érvényesítése, az erre irányuló tudatosság, felvilágosultság erősítése. Ki kell alakítani a gazdaság, és a társadalom környezethez való egészséges viszonyát, amelynek során a környezetnek, mint a fejlődés alapfeltételének, de egyben korlátnak is meg kell találni a helyét.

Ide sorolandók a környezetkímélő gazdaság kialakításának, versenyképességének a fokozását segítő, a települések, különösen, de nem kizárólagosan a városok működésének kérdései, továbbá a környezeti tudatosság fokozásának, a környezeti oktatásnak, nevelésnek, felvilágosításnak a kérdései.

Energiatakarékosság fejlesztése, hatékony felhasználás

Az energiahordozó forrásszerkezet befolyásolása mellett fontos feladat az energiatakarékosságot és a hatékony energiafelhasználást szolgáló eszközrendszer kialakítása a termelési és a fogyasztói szférában egyaránt.

9.1 A stratégiai környezeti vizsgálat folyamata és algoritmusai

A hazai SKV tevékenységek jelenlegi tervezési rendszer javasolható irányelvei (Péti 2006):

- a SKV folyamatának a lehető legkorábban be kell kapcsolódnia a tervezésben;
- a környezetintegrációt el kell mélyíteni, a fenntarthatóság érvényesítését minden egyes célban számon lehet és kell kérni;
- a SKV-t határozott, már a célok kialakításánál jelen lévő, belső integrációs, sőt analitikus megközelítésben kell végigvinni, melyet később kiegészíthetnek hatásvizsgálat-orientált külső értékelések.

Napjainkban a különböző tervezési tevékenységekben – így a területi tervezés esetében is – a környezetintegráltság biztosításának egyik legfontosabb eszköze a stratégiai környezeti vizsgálat (SKV). SKV-t az egyes országok és szakértői csoportok gyakorlatában sokféle módon és céllal végeznek. Sok SKV-i megközelítés annyira tág, hogy manapság Európában a SKV a környezetintegráció szinonimájának tekinthető. A SKV esetében a tervezési célok, illetve azok megvalósulási módjainak fenntarthatósági rendszerekbe való illesztése, környezeti integrációja, koordinációja fontos. A legfontosabb, hogy mindig az adott tervhez kell adaptálni a SKV folyamat megtervezését, hiszen nincs két ugyanolyan SKV. Ezért a SKV-i módszerek standardizálása nehézkes. A SKVI-i tevékenységet végzők gyakran szembesülnek adathiánnyal. Különösen igaz ez a területi tervek SKV-jára. Egy rendszer fenntarthatóságának megítéléséhez sok, legalább az adott területegységre való bontásban rendelkezésre álló adatra van szükség, hogy fel lehessen térképezni az adott terület kibocsátását, fogyasztását, kapcsolatait. A SKV-i tevékenység nem tudományos tevékenység, hanem egy fókuszált, időben és anyagilag limitált tárgykörű szakmai cselekvés, melynek keretében tudományos igényű vizsgálatok kivitelezésére általában nincsen idő. A SKV elsősorban folyamatorientált tevékenység. A SKV több partner bevonására épülő tevékenység. (Péti 2006)

A fenntarthatóság és a környezetügy egyre növekvő szerepe a területi tervezéssel szemben is mind nagyobb elvárásokat támaszt a környezetintegráció fokozására. A területi tervezési környezetintegráció kurrens eljárását a stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) jelenti. A fenntarthatóság a környezet egyszerű védelmét kitágította, a gondolat magában hordozza a társadalmi-gazdasági fenntarthatóság fogalmát is, mely a bennfoglaló környezet állapotának és fenntarthatóságának a függvénye (Haque 2000: idézi Péti 2006) A környezet egyszerű védelme többé nem nyújt megoldást. (Péti 2006)

A környezetintegráció szerint a környezetállapot fenntartására, javítására alapozott gazdasági és társadalmi fejlődést kell megvalósítani.

A SKV egy hatásértékelési módszer, a környezeti hatások értékelését szolgáló formális eszköz, rendszerezett és átfogó folyamat, amely tartalmazza az értékelési eredmények írott jelentését és az eredmények felhasználását a döntéshozatalban. (Péti 2006)

A SKV a projekt szintű KHV-val ellentétben nem mindig lokalizálható, a döntéshozatala is bonyolultabb a KHV-nál. Általában a SKV környezeti hatáskimutatása egyszerűsített, kevésbé kvantitatív, mint a projektek KHV-i, továbbá a külső feltételeknek (anyagi és időkeretek) köszönhetően kevésbé részletezett. A SKV-k bizonytalansága is nagyobb, ez elsősorban a tudományos háttér fejletlenségéből, az adatok hiányából és az összetettebb folyamatok kiszámíthatatlanságából adódik. (Péti 2006)

A SKV keretet ad az adott fejlesztés keretében megvalósuló egyes projektek KHV-aihoz. A SKV szintjén ugyanis kimutatathatók a projektek additív és indukált hatásai, szinergiái, globális hatásai, kialakítható a projektekkel kapcsolatos döntések kontextusa.

A stratégiai jelleg a SKV egyik legfontosabb ismérve a projekt KHV-val szemben, az ugyanis mindig csak egy vagy kis számú tevékenységre irányul. Mint minden tervezést kísérő eljárás általában, a SKV is igen nagymértékben függ az adott tervezési folyamat jellemzőitől. A lokális szinten túlmutató területfejlesztési környezeti integrációt a jövőben minden bizonnyal a SKV biztosítja majd. (Péti 2006)

Az SKV célja, hogy javítsa, illetve felhívja a figyelmet a lehetséges környezeti hatásokra, valamint a fenntarthatósági alapelvek érvényesítési módozataira a stratégiai, operatív programokon belül.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény (Ktv.) előírja, hogy a környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű koncepciók előkészítője köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni, és azt vizsgálati elemzésben összefoglalni. (Kiss 2010)

Ebben a körben környezetvédelemmel összefüggő jogszabálynak tekinti a Ktv. azt a törvényt, kormányrendeletet, miniszteri rendeletet, illetőleg döntést, amely

- a környezeti elemekre,
- a környezet minőségére, vagy
- a környezettel összefüggésben az emberi egészségre hatást gyakorol.

Az SKV célja, hogy a környezetre jelentős hatást gyakorló tervek, programok környezeti hatásait a tervek, stb. elfogadása előtt feltárja és értékeli. A területi tervek és egy település egészére készülő településszerkezeti terv és szabályozási terv tartoznak ide. Ezen felül azok a tervek, amik a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halgazdálkodás, energetika, ipar, szállítás, közlekedés, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, elektronikus hírközlés, idegenforgalom, regionális fejlesztés számára készülnek, és keretet szabnak olyan tevékenységek vagy létesítmények jövőbeli hatósági engedélyezése számára, amelyek a környezeti hatásvizsgálatról szóló külön jogszabály mellékletében vannak felsorolva, függetlenül az ott megadott küszöbértéktől és területi megkötéstől, vagy azok az tervek, amelyek a külön jogszabályban meghatározott Natura 2000 területre jelentős káros hatással lehetnek. (Kiss 2010)

A nyilvánosság tájékoztatási módjának megtervezéséhez a terv kidolgozója meghatározza, hogy a nyilvánosság mely része lehet érintett. A terv kidolgozója megküldi a terv, illetve program egyeztetési dokumentációját többek között az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak, továbbá nyilvánosságra hozza

- a terv, illetve program célját,
- azt, hogy a terv, illetve program környezeti értékelést is tartalmazó egyeztetési dokumentációja hol és mikor tekinthet meg,
- azt, hogy milyen módon és időpontig lehet észrevételeket tenni. (Kiss 2010)

A Közösség környezeti politikájának integrációja, valamint az értékelés együttes megjelenése először a beruházásokra vonatkozó környezeti hatásvizsgálatban, majd a későbbiekben a tervezési folyamat korábbi szakaszában megjelenő, a tervek és programok létrehozásának döntés-előkészítő szakaszába integrált stratégiai környezeti vizsgálati eljárás formájában manifesztálódott.

Az embert körülvevő természeti környezetet, annak erőforrásait évezredek óta használja az emberiség. Éppen ezért annak (fel)értékelése is újra és újra felbukkan a különböző szakterületek irodalmaiban. A természeti erőforrások számbavétele és használata a kezdetekben az alapvető szükségletek kielégítésében merült ki. A társadalmi, technikai, kulturális fejlődéssel párhuzamosan aztán egyre nagyobb mértékben használtuk környezetünk erőforrásait, mely túlhasználathoz vezetett. Így az évtizedek folyamán a környezeti állapot előzetes értékelése mind nagyobb szerepet kapott, és vezetett el a környezeti értékelések legújabb, ma ismert formáihoz, többek között a stratégiai környezeti vizsgálatokhoz.

A stratégiai környezeti vizsgálat elősegíti az embert körülvevő társadalmi-gazdasági-természeti környezet javítását, valamint környezettudatosabbá teszi a területi tervezést, a terület- és településfejlesztést, és a döntéshozatalt. Mivel a tervezés szükségszerűen érdekkonfliktushoz vezet, egy újabb érdek, a környezeti szempont integrálása további érdekharcot idéz elő, amely negatív hatással van a fejlesztéspolitika időbeli folyamatára, a hatékony intézményi szerkezet működésére. (Varjú 2010)

A stratégiai környezeti vizsgálat új értékelési eszközként, de eltérő módon jelenik meg a különböző nemzetközi szervezetek fejlesztéspolitikai megfontolásaiban, valamint az egyes szervezeteken belül (pl. Európai Unió) is differenciálódik az alkalmazást illetően. (Varjú 2010)

A környezetvédelem és a természetvédelem között az alapvető különbség az, hogy míg a természetvédelem a természeti környezetre, és az ember által korábban részben megmunkált, de ma értékékként számon tartott táji környezet (pl. fás legelő) védelmére, annak eredeti állapotban való megőrzésére, és annak értékékként történő bemutatására koncentrál, addig a környezetvédelem az ember jelenlegi tevékenységének szabályozását hivatott irányítani, amely tevékenységgel közvetett módon védi az embert, az ember életterét, és a természeti környezetet is. A természetvédelem tehát egyfajta konzervációs tevékenység, és területegységekre koncentrál, a környezetvédelem pedig cselekvésszabályozó tevékenység, amely az emberi tevékenységet hivatott szabályozni. A természetvédelem múlt-orientált, míg a környezetvédelem jövő-orientált cselekvés.

Az értékelés, egyidős az emberiséggel, hiszen a különböző teljesítményeket mindig valamilyen formában értékítéletnek vetjük alá. Kvantitatív mérés nincs kvalitatív kutatás, vagy háttér nélkül.

A területfejlesztésre irányuló fejlesztési cselekvések, az azokhoz kapcsolódó támogatások számbavétele, a programok előrehaladásának ellenőrzése és minősítése a monitoring tevékenység feladata. Ez a programozás meghatározó alkotóeleme (RECHNITZER J.–LADOS M. 2004). A közpénzek elköltésének ellenőrzése, monitoringozása, mindig jogos igény volt a társadalom részéről. Így az Európai Unió regionális politikájának értékelése is részben finanszírozás oldalról is történik. Az Unióban három ellenőrzési/értékelési tevékenységet végeznek az egymással együttműködő szervezetek, amelyek esetenként átfedik egymást. Ezek: az auditálás, amely a forrásfelhasználás tényleges és jogszerű voltát vizsgálja; a monitoring, amely a beavatkozás folyamatát és eredményeit kíséri figyelemmel; valamint az értékelés, amely döntően a programok, politikák összetett hatásait, tényleges következményeit elemzi (HORVÁTH GY. 2001 idézi Varjú 2010). Értékelés tekintetében interim (vagy mid-term), ex-ante, és ex-post értékeléseket különböztethetünk meg, amelyek a fejlesztési programok minél hatékonyabb megvalósítását hivatottak szolgálni azzal, hogy a programokat végrehajtásuk előtt, közben és azt követően is ellenőrzik, értékelik, annak érdekében, hogy a leszűrt tapasztalatokat fel tudják használni. Az 1990-es évektől az Európai Unió, és annak regionális politikájában is mind hangsúlyosabb szerepet kapott az értékelés. (Varjú 2010)

Az értékelés tehát a regionális fejlesztési politika alapvető eszköze, amelynek az a célja, hogy a területfejlesztési politika tevékenységei megfelelően célzottak legyenek, a fejlesztések hatásaival időben számolni lehessen. Ezekhez az értékelésekhez természetesen adekvát indikátorrendszerre is szükség van. Az értékelés a (fejlesztés)politika teljes életciklusa alatt jelen van. Az ex-ante (előzetes) értékelés olyan iteratív és interaktív folyamat, amely még a kidolgozás alatt lévő tervre hat. Független szakértők ajánlásokat fogalmaznak meg, amelyeket a terv készítői figyelembe vesznek. A mid-term (közbenső) értékelés arra ad lehetőséget, hogy felismerhetővé váljanak a célok elérése érdekében azok az esetlegesen szükséges változások, beavatkozási pontok és módok, amelyeken változtatni kell. Az ex-post (utólagos) értékelés a program lezárása után készül, és azt vizsgálja, hogy a végrehajtásnak milyen hatásai voltak, és a megvalósulás miként van összhangban az eredeti célkitűzésekkel. (RECHNITZER J.–LADOS M. 2004). Ahhoz, hogy a regionális politika nyomon tudja követni a környezet változását, értékelési és állapotfigyelési folyamatokat kell eszközölni. (Varjú 2010)

A környezeti értékelés mindig részét képezte a fejlesztési cselekvéseknek. 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 stratégiai környezeti vizsgálatot (SKV) 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 elkezdték alkalmazni (TOMBÁCS E. et al. 2003).

A politika-terv-program-projekt szisztémába az első háromra vonatkozik a stratégiai környezeti vizsgálat (SKV), míg a negyedike a környezeti hatásvizsgálat (KHV), mint környezeti előrejelzési módszer. Annak ellenére, hogy számos esettanulmány és kézikönyv is megjelent már a témában, máig nincs egységes, kialakult metódusa az SKV-k készítésének. Az egyes országok gyakorlata is eltérő az SKV megvalósításának vonatkozásában. Így például az Egyesült Államokban a környezeti vizsgálat meglehetősen széleskörű és terjedelmes, és a társadalmi konzultációt hangsúlyozza; a Holland gyakorlat erősen kapcsolódik a döntéshozási hierarchiához; a német SKV a mennyiségi értékelésre valamint a földrajzi információs rendszerre (GIS) helyezi a hangsúlyt; a brit környezeti vizsgálat pedig inkább kvalitatív és viszonylag kis terjedelmű. (Varjú 2010)

Négy érdekcsoportot, aktort lehet megkülönböztetni a stratégiai környezeti vizsgálatban. A tervezőt, aki a fejlesztésért felelős. A kompetencia letéteményese, aki a tervek, programok, politikák végrehajtásáért, a döntések meghozataláért felelős. 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. A stratégiai környezeti vizsgálati folyamat tehát beépül, integrálódik a tervezési folyamatba. Nem elég az, ha együtt készül a terv és a környezeti vizsgálat, hanem együttműködve kell, hogy készüljön. (Varjú 2010)

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 minden területrendezési terv számára előírja környezeti hatástanulmányok készítését. Ez azonban még nem vonatkozott a fejlesztési jellegű döntésekre. Az 1995. évi LIII. a környezet védelméről szóló törvény 27. paragrafusa 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 tárni...”. 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. Ezen jogszabály már részletesen tartalmazza, hogy mely tervekben

és programokban kötelező végrehajtani a stratégiai környezeti vizsgálatokat. Sem a magyar jogszabály, sem pedig az uniós irányelv nem szabályozza le azt, hogy pontosan milyen mértékű fejlesztésekhez szükséges SKV-t végezni. (Varjú 2010)

Az SKV-nál már nem a terv elfogadása, vagy el nem fogadása a cél, hanem a „hogyan” befolyásolása. A környezetvédelem már nemcsak feltételrendszerként, hanem célként is megjelenik a tervekben, az SKV hatásának következtében (TOMBÁ CZ E. et al. 2003).

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 idézi Varjú 2010). Ahogy FERENC SIK I. (2004 idézi Varjú 2010) is jelzi, bár tervnek nevezhető egy hulladékgazdálkodási vagy vízhasználati terv is, a terv vagy program alatt – SKV vonatkozásában – projektek sorozatát célszerű érteni.

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 „hagyományos” SKV-n is. 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. A magyarországi környezeti szakértők és kutatók elsősorban egy döntés-irányultságú SKV-t tartanak kívánatosnak komplex fenntarthatósági szempontokkal kiegészítve. Sajnálatos módon a regionális fejlesztési tervek nem tartalmaznak elég konkrétumot ahhoz, hogy teljes körű hatásbecslést lehessen az abban megfogalmazottakra adni. A tervek és programok fenntarthatósági értelmezésekor megkerülhetetlen azok stratégiai környezeti vizsgálatainak (SKV) elemzése is. A környezeti hatásvizsgálat középpontjában a hatás mátrix áll (mely az egyes intézkedések hatásait vizsgálja az egyes védendő elemekre), úgy a stratégiai környezeti vizsgálaté a következmény-mátrix, mely a célokat a fenntarthatósági értékrendhez viszonyítja. (Varjú 2010)

Az értékelésnek együtt kellene készülnie a tervvel, és arra folyamatosan reflektálni szükséges, összekötve azt a társadalmi vitával és nyilvánossággal. A környezeti hatásvizsgálat projekteket vizsgál, azok közvetlen, közvetett és kumulatív hatásaival együtt. Ez a kibocsátások és a hatások előrejelzésének részletes és alapos vizsgálatát jelenti. A stratégiai környezeti vizsgálatok a politikák, tervek és programok szintjén vizsgálják a környezetre gyakorolt hatásokat. A stratégiai környezeti vizsgálat (és az ex-ante értékelés) legfőbb erénye tehát, hogy együtt készül a tervekkel, programokkal. A hatékonyabb fenntarthatósági-, és környezeti szempontok érvényesítése érdekében szükség lenne arra, hogy a környezeti vizsgálat már a tervezés korábbi fázisában megtörténjen, és az SKV valóban együtt készüljön a tervekkel és programokkal, vagyis már a tervezés megkezdésekor a szakemberek folyamatosan kontrollálják a tervet. Egyértelmű a stratégiai környezeti vizsgálat szükségessége. Lényeges abból a szempontból is, hogy ne csak az egyes projektek kivitelezésekor, a környezeti hatásvizsgálatok elvégzésekor szembesüljenek a döntéshozók a káros környezeti hatások és határérték-átlépések mentén az embert körülvevő környezet – sokszor visszafordíthatatlan – negatív változásával, hanem még a stratégiai döntéseket megalapozó programok, tervek és

koncepciók elkészítésének fázisában kerüljenek előtérbe a környezeti értékek és érdekek. (Varjú 2010)

Ma Magyarországon – és az Európai Unióban – sincs egységes metodikája a stratégiai környezeti vizsgálatnak. A különböző megközelítések és a különböző országok tapasztalatai alapján különböző környezeti értékelési metódusok jellemzőek az egyes tagállamokban. Ez a sok megközelítési változat zavarhatja, és gátolhatja az SKV széleskörű elterjedését és elfogadottságát. Szükséges volna tehát egy egységes módszertant összeállítani, mely segíthetné a terveket készítőket, illetve a vizsgálatot végzőket is, jelentős időt takarítva meg a programozás során. Előrébb kellene hozni a stratégiai környezeti vizsgálatot a tervezési folyamatban. (Varjú 2010)

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 operatív programok „maradék elv” alapján jöttek létre, és tartalmuk nagyrészt az NFÜ-ben dőlt el. A II. Nemzeti Fejlesztési Terv keretében készülő ROP-okat vizsgálva elmondható, hogy azok folyamatoldalról kifejezetten top-down/hierarchikus jellegűek, hiszen a döntéshozó a Kormány. 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.

A regionalitás és a területiség elmaradása abban is érzékelhető volt, hogy a regionális operatív programok környezeti vizsgálatát egy konzorcium végezte, regionális meghatározottság nélkül. A regionális szintre irányuló kutatásokból azonban az is kiderül, hogy a hierarchikus intézményi rendszer, az intézményi tudás dominanciája (valamint a túlzott bürokratikus rendszer) háttérbe szorítja a helyi, területi érdekek érvényesülését, ezáltal a helyi környezeti érdekek felszínre kerülését és integrálódását. (Varjú 2010)

10 Irodalomjegyzék

Balogh Zoltán (2008): *Az új regionalizmus svéd modelljének alkalmazhatósága Magyarországon.* Doktori (PhD.) disszertáció. Budapesti Corvinus Egyetem.

Bulla Miklós (2003) *Környezetállapot Értékelés – Módszertani Fejlesztési Lehetőségek* Környezeti Management munkacsoport Környezetállapot értékelés Program, Munkacsoport tanulmányok 2003-2004

Bulla Miklós (2004) *Komplex környezetállapot-értékelő szakértői rendszerek metodikai fejlesztése,* Széchenyi István Egyetem, Győr

Bulla Miklós – Guzli Piroska (2006) *A fenntartható fejlődés indikátorai.* in: Bulla Miklós – Tamás Pál: Stratégiai kutatások – Magyarország 2015. Fenntartható fejlődés Magyarországon. Budapest.

Bulla Miklós (2010): *A – regionális – fejlesztés-politikák környezethasználati indikátorai.* X. Környezettudományi Tanácskozás, Győr

Csefkó F. (2000) A központi és regionális területfejlesztési szervek szerepe a régióépítésben. In. Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón. Szerk. Horváth Gy., Rechnitzer J. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 93-111. o.

Czira Tamás (2007): *A területfejlesztési tervezést támogató területi környezeti értékelés elméleti kérdései és módszertana Magyarországon.* Doktori (PhD) disszertáció. Budapest. Eötvös Loránd Tudományegyetem.

- Diez, M-A. – Malagon, E. – Izquiero, B. (2002): *How to evaluate regional development policies? The potential of a theory of change approach*. Paper for European Evaluation Society Conference, Seville.
- Dömötör Tamás (2008): *Közösségi részvétel a területi tervezésben*. Doktori (PhD.) disszertáció. Budapesti Corvinus Egyetem.
- Ehleiter József ed. (2002): *A regionális együttműködés formái*. NKFP 2/021/2001 Az információs társadalom igényorientált informatikai eszközei és rendszerei. Budapest. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem
- Faragó Tibor (szerk.) (2002) *Nemzetközi együttműködés a fenntartható fejlődés jegyében és a Európai Unió Fenntartható Fejlődési Stratégiája*. Budapest
- G. Fekete É. (2003) *A fenntartható fejlesztés kistérségi stratégiái*, Regionet EU FP5 projekt, résztanulmány, Győr
- Gyulai Iván (2002) *A fenntartható fejlődés lényege és megvalósításának akadályai*. in: Faragó Tibor (szerk.) (2002) *Nemzetközi együttműködés a fenntartható fejlődés jegyében és a Európai Unió Fenntartható Fejlődési Stratégiája*. Budapest
- Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*. (1985) Európa Tanács Európai Szerződések ETS No. 121. Strasbourg
- Király-Nagy, É., Varga, J. 2005. *Mire jók az indikátorok?* Világmércse <http://www.lelegzet.hu/archivum/2005/05/3251.hpp>
- Kiss Csaba (2010) *Területi és települési tervezés*. Jogi segédlet. EMLA
- Kovács Tibor (2003): *Regionalizáció és regionalizmus két átalakulás poszt szocialista ország, Magyarország és az egykori NDK példáján*. Doktori (PhD.) disszertáció. Debreceni Egyetem.
- Központi Statisztikai Hivatal (2008): *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon*. Budapest.
- Láng István (2002) *A Brundtland-bizottság és a fenntartható fejlődés fogalmának és jelentőségének nemzetközi elismerése*. in: Faragó Tibor (szerk.) (2002) *Nemzetközi együttműködés a fenntartható fejlődés jegyében és a Európai Unió Fenntartható Fejlődési Stratégiája*. Budapest
- Lengyel Imre – Rechnitzer János (2005) *Regionális gazdaságtan*. Budapest-Pécs. Dialóg Campus.
- Lóránd Balázs (2008): *Regionális fejlesztések értékelésének problematikája az Európai Unióban*. in: Lengyel I. – Lukovics M. (szerk.): *Kérdőjelek a régiók gazdasági fejlődésében*. JATEPress, Szeged
- Marsalek S. (2004?) *Az észak-magyarországi régió fenntartható fejlődésének lehetőségei*. A tanulmány az NKFP-2004/4014-04 OM kutatási feladat keretében készült
- Mattányi Zsolt (2005): *Kistáj – kistérség?* In: Nemes Nagy József (ed.) *Régiók távolról és közelről*. Regionális Tudományi Tanulmányok 12. Budapest. ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, pp. 73–81.
- MEANS (2000): *A programok értékelésével kapcsolatos fogalmak és szakkifejezések*. Az EU Strukturális Alapjai által finanszírozott programok értékelésének módszertana. MEANS füzetek 1999. VI. kötet. Váti Kht., Budapest.
- Molnár, M., Szabó, F., Tóth, Z. 2004 *Fenntartható fejlődés Észak-Magyarországon*, Károly Róbert Főiskola, Gyöngyös NKFP-2004/4-014-04 OM
- Mozsgai Katalin (2011): *A fenntartható regionális fejlesztések lehetőségei a nemzeti fejlesztési tervek célkitűzéseinek és intézkedéseinek tükrében*. Doktori (PhD.) disszertáció. Szent István Egyetem, Gödöllő
- Nemes Nagy József (1997): *Régiók, regionalizmus*. „Educatio” 3. sz. pp. 407-423.
- Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia*. (2007) A Magyar Köztársaság Kormánya
- Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács (2007): *Nyugat-dunántúli Régió Regionális Átfogó Program*, „Partnerség 2007-13” Konzorcium, Budapest
- Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács és MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet (2001) *A nyugat-dunántúli régió területfejlesztési programja*. Phare CBC HU 99701-01-01 L001 sz. munka, Győr

- Péti Márton (2006): *A fenntarthatóság elvére épülő területi tervezés*. Doktori (PhD.) disszertáció. Szegedi Tudományegyetem.
- Rechnitzer János (1998): *A területi stratégiák*. Budapest: Dialógus Campus
- Rechnitzer János – Lados Mihály (2004): *A területi stratégiáktól a monitoringig. Módszertan, gyakorlati praktikumok*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Stecné Barati Izabella (2003): *A települési infrastruktúra-fejlesztés finanszírozásánál gyakorlata Magyarországon. Az önkormányzati beruházási hajlandóság előrejelzésének modellezése*. Doktori (PhD.) disszertáció. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
- Szabó Elemér (2009): *A környezeti mutatók képzésének alapelvei és alkalmazásának lehetőségei*. Doktori (PhD) disszertáció. Budapest. Eötvös Loránd Tudományegyetem.
- Szakál Ferenc (2002) *A térségfejlesztés rendszerszemléletű megközelítése*. in: „Integrált regionális fejlesztési tervek, stratégiák elemzése a fenntarthatóság szempontjából”. Tanulmány, Miskolc
- Szalay László (2002): *Régiók Európája, az Európai Unió regionális politikája*. Budapest. TA Regionális Kutatások Központja
- Szántó Katalin (2003): *Fenntartható városias kistérségek*. Doktori (PhD) disszertáció. Szent István Egyetem. Gödöllő.
- Szerződés az Európai Unióról*. (1992) Maastricht
- Szlávik J. – Csete M. (2004) A fenntarthatóság érvényre jutása és mérhetősége települési – kisregionális szinten. *Gazdálkodás* XLVIII. évf. 4. szám. 10-28.p
- Temesi István (2006): *Regionalizmus és regionalizáció*. Doktori (PhD.) disszertáció. Pécsi Tudományegyetem.
- Tombácz Endre (et al.) (2003): *Stratégiai Környezeti Vizsgálat*. Egy lehetséges módszertan a Regionális Operatív Program környezeti szempontú ex-ante értékelésének megalapozásához. VÁTI, Budapest
- Varjú Viktor (2010): *A környezeti politika fejlesztéspolitikába történő integrációja – a stratégiai környezeti vizsgálat*. Doktori (PhD.) disszertáció. Pécsi Tudományegyetem.

[1] http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm