

Fenntartható elmélet - Fenntarthatatlan gyakorlat?

**Milliárdok a
fenntarthatóságért?**

Második jelentés

Fenntartható elmélet - Fenntarthatatlan gyakorlat?

**Milliárdok a
fenntarthatóságért?**

Második jelentés

CEE Bankwatch Network, Budapest 2001

ISBN 963 00 8097 4

Copyright © CEE Bankwatch Network and Friends of the Earth Europe, 2001

CEE Bankwatch Network

Postafiók 123

1450 Budapest

URL: <http://www.etk.hu/bankfigyelo>

Friends of the Earth Europe

29 rue Blanche, B-1060 Bruxelles

Belgium

URL: <http://www.foeeurope.org>

Címlapterv: Ekológia Bt.

Nyomdai előkészítés: Ekológia Bt.

Nyomda: Saluton Bt., Budapest, Hungary

Tartalom

Rövidítések jegyzéke	6
Összefoglaló	8
Bevezetés	10
Fenntartható elmélet - Fenntarthatatlan gyakorlat?	12
Intő példák Kelet-Közép- Európából	18
Az előcsatlakozási alapok felhasználása Magyarországon	22
A projektben résztvevő szervezetek listája	38

Rövidítések jegyzéke

CBC	Cross-Border Co-operation – Határmenti együttműködés
FVM	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
GM	Gazdasági Minisztérium
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – Csatlakozásra felkészítő szerkezetátalakítási irányvonalak eszközrendszere
KKE	Kelet-Közép-Európa
KöM	Környezetvédelmi Minisztérium
KöViM	Közlekedési és Vízügyi Minisztérium
NFT	Nemzeti Fejlesztési Terv
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics – Statisztikai Területi Egységek Nomenklatúrája
PHARE	Poland-Hungary Assistance in the Restructuring of their Economies
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development – Előcsatlakozási mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedések közösségi támogatása az előcsatlakozási időszakban

Összefoglaló

Az Európai Tanács 1993-ban döntött arról, hogy Kelet-Közép-Európa országai idővel az Európai Unió tagjaivá válhatnak. A gazdaság fejlesztése céljával az Európai Közösség már 1989 óta nyújtott támogatást Lengyelországnak és Magyarországnak, majd a támogatottak körét fokozatosan kiterjesztette tizenhárom országra. Az uniós csatlakozásra váró országok különböző gazdasági ágazatai három alapból (PHARE, ISPA, SAPARD) részesülnek támogatásban. Ezáltal az országok nemcsak az EU támogatási rendszerével ismerkednek meg, de a programok a gazdasági szerkezetátalakítás irányát is kijelölik. Ezért rendkívül fontos, hogy milyen intézményrendszer alakul ki a támogatások mentén, és a finanszírozott intézkedések és beruházások a fenntartható fejlődést szolgálják-e.

Jelen tanulmány a Közép és Kelet-Európai Bankfigyelő Hálózat és a Föld Barátai közös, „Milliárdok a fenntarthatóságért?” projektje keretében készült második jelentés magyar nyelvű, tömörített változata. A jelentés az Európai Unió 2001. júniusi göteborgi csúcsértekezletére jelent meg, és az előcsatlakozási alapokat az EU ekkor elfogadott Fenntartható Fejlődés Stratégiája fényében elemzi. A Stratégiára reflektáló általános részt követően rövid esettanulmányokat közlünk a projektben részt vevő nyolc ország jelentéseiből válogatva. A harmadik részben a magyarországi tapasztalatokat foglaljuk össze.

A bővítés lehetőséget ad az EU-nak, hogy újragondolja szerepét és fejlődésének irányát, illetve a fenntarthatóságra való törekvését átültesse a gyakorlatba. Az előcsatlakozási alapok eddigi tapasztalatai azonban kevés jelét mutatják annak, hogy az EU élne ezzel a lehetőséggel. Ezek az alapok – melyek a tagjelölt ország közvetlen vagy hitelek általi anyagi hozzájárulását is igénylik – az Unió jelenlegi modelljei alapján működnek, kevés esélyt adva a továbbfejlesztésre.

A problémák már a tervezésnél kezdődnek, ugyanis a fejlesztéseknek irányt adó Nemzeti és Regionális Fejlesztési Tervekhez az EU nem követeli meg stratégiai környezeti hatásvizsgálat készítését, így az hazánkban is elmarad. A folyamat leegyszerűsítése érdekében a hangsúly a régiók helyett nemzeti szintre helyeződik, ahol az EU által elfogadható célokat kell kijelölni.

A tanulmány különös figyelmet fordít a társadalmi részvétel kérdésre, melyet az EU sajnálatos módon nem ír elő kötelező jelleggel

Fenntartható elmélet...

az alapok esetében. A tapasztalatok szerint Magyarország viszonylag pozitív képet mutat, bár a civil szervezetek bevonásának foka itt is esetleges. Nagy eltérések figyelhetők meg a tervezésben, a monitoringban, a projektek előkészítésében és kiválasztásában való részvétel között.

A támogatott célokat a fenntarthatóság szempontrendszeré mentén vizsgálja a tanulmány. A mezőgazdasági irányultságú SAPARD esetében probléma, hogy az csak elenyésző mértékben fordítható agrárkörnyezetvédelemre, és a kistermelők nem számíthatnak támogatásra. Az ISPA közlekedési kerete a nemzetközi kereskedelmet szolgáló fejlesztéseket célozza, figyelmen kívül hagyva a helyi vagy regionális érdekű közlekedés fenntartásának szükségességét. A környezetvédelmi ISPA-keret felhasználását tekintve a projektek minimális mérete okoz gondot, illetve ezzel kapcsolatos, hogy az nem használható alternatív megoldások támogatására.

A tanulmány az egyes kérdéskörökkel kapcsolatban több helyen fogalmaz meg ajánlásokat, úgy az Európai Unió, mint a hazai döntéshozók felé.

Bevezetés

Az Európa Tanács 1993-ban Koppenhágában döntött arról, hogy a társult kelet-közép-európai (KKE) államok idővel az Európai Unió tagjaivá válhatnak. Az érintett országok csatlakozását az Unió azóta bizonyos eszközökkel igyekszik előmozdítani, ilyenek az előcsatlakozási alapok. A 2000 és 2006 közötti időszakban az EU évi mintegy 3 milliárd euróval tervezi támogatni a csatlakozásra váró országokat az ISPA, a SAPARD és a PHARE 2000 pénzügyi eszközök keretében, kiegészítve a támogatást nemzetközi pénzügyi intézetek — főleg az Európai Beruházási Bank – társfinanszírozásával.

Ilyen összegű támogatások alapvető változásokat hozhatnak a KKE országok gazdaságában, jelentős hatást gyakorolva a környezetre is, hiszen a megvalósult projektek érintik majd az infrastruktúrát, az energiagazdálkodást, a természet-, és környezetvédelmet, valamint a mezőgazdaságot. A csatlakozásra váró országok jövője szempontjából rendkívül fontos, hogy az előcsatlakozási alapok felhasználása összhangban legyen a fenntartható fejlődés elveivel, és hogy a környezetvédelmi megfontolások beágyazódjanak az egyes ágazati politikákba. A környezetvédelmi megfontolásoknak az EU-politikákba való beépítését az Amszterdami Szerződés hivatalosan is szorgalmazza. Az előcsatlakozási alapok megfelelő, a fenntartható fejlődés elveivel összhangban levő felhasználása alapvetően meghatározza majd a kelet-közép-európai országok jövőbeni környezeti állapotát.

A csatlakozási folyamat szintén visszafordíthatatlan hatást gyakorol majd a kelet-közép-európai országok társadalmaira, ahol a társadalmi átalakulás jelenleg is zajlik. Fontos, hogy a csatlakozásra váró országok polgárai megértsék és támogassák a csatlakozással kapcsolatos változásokat és beruházásokat. Ehhez viszont elengedhetetlen, hogy az előcsatlakozási folyamatokat és az EU-forrásból megvalósuló beruházásokat átláthatóság és megfelelő társadalmi részvétel jellemezze.

A “Milliárdok a fenntarthatóságért?” projekt a KKE régió környezetvédelmi civil szervezeteit igyekszik támogatni abban, hogy behatóbban foglalkozhassanak az előcsatlakozási alapokkal. Ezen felül figyelemmel kíséri az ilyen forrásokból finanszírozott projekteket, valamint támogatja egy részvételen alapuló gyakorlat kialakítását mind civil, mind hatósági oldalon, melynek eredményeképpen a döntéshozatali folyamatokat a teljes társadalmi részvétel jellemezheti. A

Fenntartható elmélet...

projektet a Föld Barátai és a KKE Bankfigyelő Hálózat lengyel, magyar, cseh, észt, litván, bolgár, lett és szlovák tagszervezetei valósítják meg. Ezen csoportok jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek környezetvédelmi és a pénzintézetekkel kapcsolatos kérdésekben. Mivel helyileg a régióban találhatóak, nyilvánvalóan érdekeltek is az egyes kérdésekben. Ez a jelentés a projekt keretében kiadott második összefoglaló magyar változata. Tudósít az előcsatlakozási eszközök felhasználásának jelenlegi állásáról, rávilágítva a folyamatban tapasztalható társadalmi részvételre, az információhoz való hozzáférésre, valamint a befektetések környezeti hatásaira. A nemzetközi tapasztalatokon felül részletesen ismerteti a magyarországi helyzetet is. Jelen összefoglaló különös figyelmet szentel az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájának — melyet a göteborgi EU-csúcson tettek közzé — és annak, hogy a Stratégia milyen viszonyban van az előcsatlakozási alapok gyakorlatával.

A projektet a Holland Külügyminisztérium és a Novib támogatja.

Fenntartható elmélet - Fenntarthatatlan gyakorlat?

“A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, mely úgy elégíti ki a jelen generáció igényeit, hogy nem rontja a jövő generációk lehetőségeit saját igényeik kielégítésére” — Környezet és Fejlődés Világbizottsága (a “Brundtland Bizottság”), 1987

Az Európai Tanács ülésén Helsinkiben 1999 decemberében az Európai Bizottság felkérést kapott, hogy készítsen javaslatot az Európai Unió Fenntartható Fejlődés Stratégiájára. Ez a dokumentum a 2001. júniusi göteborgi csúcson került bemutatásra. Ezzel egy időben az EU-ban zajlanak más környezeti vonatkozású folyamatok is, mint az integráció, illetve a 6. Környezetvédelmi Akcióprogram készítése és végrehajtása. Ezen folyamatok célja választ adni az előttünk álló környezeti kihívásokra. Az EU másik komoly kihívása a bővítési folyamat. Tíz lehetséges új taggal egészen biztosan megváltozik majd az EU-intézményeken belüli politikai helyzet és a döntéshozatali folyamatok. A bővítés ugyanakkor lehetőséget ad arra, hogy a Közösség széles körben újragondolja jövőjét, és minden területen a fenntarthatóság irányába mozduljon el. De elindult-e vajon egy ilyen változás?

A „Milliárdok fenntarthatóságért?” projekt ezen második magyar nyelvű összefoglalójában naprakész információkkal szolgálunk az előcsatlakozási alapok magyarországi felhasználásának helyzetéről, és a 2001 júniusában megjelent angol nyelvű jelentés alapján hét további országból is hozunk példákat. Szeretnénk felhívni a figyelmet arra a jelenleg figyelmen kívül hagyott lehetőségre, hogy ezeknél az alapoknál kialakítható a fenntartható fejlődés gyakorlata, így e korai fázisban a később helyrehozhatatlan károk még elkerülhetőek.

A folyamat

“Ha nem teszünk semmit, az sokkal többbe kerülhet, mint ha időben cselekszünk ” [Fenntartható Európa egy jobb világért: Az Európai Unió Fenntartható Fejlődés Stratégiája. A Bizottság előterjesztése az Európai Tanács göteborgi csücsértekezlete részére “, p. 3]

Az előcsatlakozási alapok célja kettős: pénzügyi segítséget nyújtani a csatlakozó országoknak a közösségi normák és joganyag teljesítéséhez,

Fenntartható elmélet...

valamint e tanulási folyamatban felkészíteni őket az EU Strukturális és Kohéziós Alapjainak jövőbeni felhasználására. Mindazonáltal problémát jelent, hogy a csatlakozásra váró országoknak az EU politikák minden területén a jelenlegi modellekhez kell igazodniuk, noha csak néhány év múlva fognak csatlakozni az Unióhoz. A fenti megkötés miatt a gyakorlat sok esetben a jelenlegi politikák korlátjai közé szorul. Ez egy előnytelen helyzet mind a csatlakozó országok, mind az EU számára különösen hosszú távon, ha a majdani tagállamok megismétlik az EU tagországok minden múltbéli hibáját. Mindez a fenntarthatatlan gyakorlat bebetonozásához vezethet, amivel nem csupán időt, hanem annál többet veszíthetünk.

Ugyan az ISPA, SAPARD és PHARE támogatások nem a legnagyobb pénzügyi források a csatlakozásra váró országok számára, hatásuk mégis jelentős lehet egyes érintett ágazatokban. Annál is inkább, mivel ezek kiegészülnek majd nemzeti és egyéb finanszírozási forrásokkal. Ezért fontos megvizsgálni azt, hogy az előcsatlakozási projektek milyen mértékben felelnek meg a fenntarthatóság elveinek.

*“A politikát következetes, hosszú távú szemléletnek kell irányítania.”
[EU Fenntartható Fejlődés Stratégia, p. 4]*

Ahhoz, hogy az egyes országok hozzájussanak az előcsatlakozási alapokhoz, nemzeti terveket és stratégiákat kell kidolgozniuk az ágazati fejlesztésekre. Gyakorta beigazolódott, hogy a „fenntartható fejlődés” említésre kerül ugyan a dokumentumokban, de csupán üres frázis maradt. A Cseh Köztársaság például az egyetlen ország, mely stratégiai környezeti hatásvizsgálatot készít a készülő stratégiákhoz és tervekhez. A hatásvizsgálat végső következtetése hangsúlyozza, hogy a Nemzeti Fejlesztési Tervbe (2000. január) a fenntartható fejlődés elvei nem integrálódtak, valamint kiemeli a társadalmi részvétel javításának szükségét a dokumentum későbbi frissítése során.

Ez az utólagos értékelés azt eredményezte, hogy a fenntarthatósági elvekről szó esik ugyan a Nemzeti Fejlesztési Terv bevezető szakaszában, de azok nem kerültek bele a koncepcióba. A cseh kormány korábbi ígéretével ellentétben nem tartja szükségesnek az NFT egy-két évenkénti felülvizsgálatát, hanem azt 2006-ig állandónak tekinti. Ugyanez más előcsatlakozási alapokat fogadó országokra is igaz, sőt a legtöbb csatlakozó ország nem is készít stratégiai környezeti hatásvizsgálatot, tehát a terveket nem értékelik azok környezetre gyakorolt hatásai alapján.

A „Milliárdok a fenntarthatóságért?” projekt tapasztalatai szerint a nemzeti stratégiák gyakran rohamtempóban készültek és a készítésért felelős szervezetek (mint a közlekedési, vagy a mezőgazdasági minisztériumok) alig egyeztettek a partner környezetvédelmi minisztériumokkal, vagy más érdekelt felekkel (például önkormányzatokkal vagy civil szervezetekkel).

Az EU jelentős módosításokat tervez saját politikájában a környezeti és fenntarthatósági hatások kritériumai tekintetében, ugyanakkor az előcsatlakozási alapok kialakítása a jelenlegi állapotokat konzerválja, és kevés teret enged a jövőbeni EU szintű módosítások alkalmazására.

“A politikák kialakításának nyitottá tétele javítani fogja a politikákat és ösztönzi majd a polgárokat és az üzleti szférát a részvételre” [EU Fenntartható Fejlődés Stratégia, p. 7]

Az előcsatlakozási alapok irányelvei nem írják elő, hogy milyen fokú társadalmi részvétel kötelező az előcsatlakozási mechanizmusok kialakításakor és megvalósításakor. Ha a vonatkozó törvény lehetőséget is ad rá, gyakran az „amennyiben szükséges” megfogalmazást alkalmazza, ami nehezzé teszi az értelmezést. A civil szervezetekkel és a társadalommal való egyeztetési folyamat igen hiányos volt az előcsatlakozási alapok felhasználása kereteinek kidolgozása során. A cseh és a magyar gyakorlat mondható a legjobbnak, de a tökéletestől azok is távol vannak. A kulcsfontosságú szakaszokban – mint a projektek kiválasztása – a civil szervezetekkel való egyeztetés nem történt meg. Így nem sikerült kialakítani az állampolgároknál a tulajdonosi szemléletet, ami bizalmatlanságot és előítéleteket szül. A demokrácia hiánya a folyamatban biztosan szerepet játszik abban, hogy a csatlakozási folyamat egyre kevésbé népszerű a kelet-közép-európai országok lakossága körében. Észtországban egy nemrég készült felmérés szerint 54% ellenzi és mindössze 35% támogatja a csatlakozást, míg Lengyelországban a támogatottság 80%-ról 54%-ra zuhant. Felmérések sora igazolja az EU csatlakozás csökkenő támogatottságát, melynek okai összetettek, de a jelen tanulmány által feltárt problémák nyilván fontos szerepet játszanak e folyamatban.

Az elmúlt időszakban a civil szervezetek lehetőséget kaptak néhány monitoring bizottságban való részvételre. Szinte minden csatlakozó országban képviseltetik magukat különböző civil szervezetek a SAPARD monitoring bizottságban, de ezen szervezetek gyakran nem a széles értelemben vett civil társadalmat képviselik, hanem csupán ipari

lobbiszervezetek. Egyértelműen szükség van a környezetvédelmi civil szervezetek részvételére a SAPARD monitoring bizottságokban. Most tapasztalhatóak az első példák arra, hogy civilek részt vehetnek ISPA – környezetvédelmi monitoring bizottságokban (Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország). Az ISPA – közlekedési monitoring bizottságokban való civil részvételről nincsenek információk.

A jelen összefoglaló alapját képező egyes országjelentések rámutatnak arra, hogy az információhoz való hozzáférés folyamatos probléma, így például a legtöbb nemzeti ISPA közlekedési stratégia nem férhető hozzá nyilvánosan. Magyar civil szervezetek nem jutottak hozzá a dokumentumhoz, míg Lengyelországban – egy felmérés szerint – még az ISPA pályázatot benyújtó önkormányzatok nagyobb részének (70%) sem állt rendelkezésére a stratégia.

Az átláthatóság és a társadalmi ellenőrzés hiánya vezet olyan helyzetekhez, mint a jelenlegi EU alapokkal kapcsolatos korrupciós botrány Szlovákiában. A civilek teljes intézményi átalakítást javasolnak Szlovákiában a társadalmi részvétel erősítése érdekében, hogy a jövőben elkerülhetőek legyenek az EU támogatásokkal való visszaélések. A szlovák példát komolyan kell venni és tanulságait alkalmazni kell minden csatlakozó országra.

Ágazatok

*“Szükséges a Közös Mezőgazdasági Politika támogatásainak átalakítása, előnyben részesítve az egészséges és jó minőségű termékeket és gyakorlatot ”
[EU Fenntartható Fejlődés Stratégia, p. 10]*

A SAPARD program szintén hibázik akkor, mikor egy idejétmúlt mezőgazdasági politika modellt erőltet a csatlakozó országokra. Ez a gyakorlat ütközik az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájával, valamint nincs tekintettel arra, hogy minden EU tagország a Közös Mezőgazdasági Politika (KMP) megreformálását szorgalmazza. A SAPARD-dal szembeni alapvető kritika, hogy előtérbe helyezi az intenzív mezőgazdaságot.

Két fő okból szükséges megvizsgálni azt, hogy a KMP mennyire fenntartható. Először: A SAPARD létrehozásának egyik célja volt, hogy közösségi támogatást biztosítson a fenntartható mezőgazdaság és a fenntartható vidékfejlesztés részére. Másodszor: A SAPARD a közösségi joganyagának a Közös Mezőgazdasági Politikával kapcsolatos végrehajtására összpontosít. Kiderült ugyanakkor, hogy a KMP – mely jelentős reformokra szorul – nem felel meg a fenntartható fejlődés

követelményeinek, ezért kulcskérdés, hogy a SAPARD – mely a KMP végrehajtását célozza – milyen mértékben képes elősegíteni a vidék fenntartható fejlődését a csatlakozó országokban.

Az EU jelenlegi mezőgazdasági és élelmiszeripari tükreben nyilvánvalóan növekvő igény mutatkozik az ökológikusan termesztett növények iránt. A KKE országok mezőgazdasági viszonylag alacsony növényvédőszer és műtrágya-felhasználással ökológikusan számítanak az EU intenzív mezőgazdaságával való összehasonlításban. Az ökológikus mezőgazdaság és a kis birtokok támogatása a csatlakozó országokban messzemenően összhangban lenne az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiája által megfogalmazott jövőképpel.

A biológiai sokféleség csökkenése az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájának egyik legfontosabb kérdése. Ugyanakkor nem született elemzés arról, hogy a mezőgazdasági vagy a közlekedési szektor EU-támogatásokkal finanszírozott fejlesztése milyen hatással lesz a biológiai sokféleségre a csatlakozó országokban.

“Előnyben kell részesíteni a tömegközlekedés, a vasúti közlekedés, a belföldi vízi közlekedés, a rövid távú tengeri szállítások és az intermodális tevékenységek érdekében megvalósuló infrastrukturális beruházásokat. A Bizottság 2001-ben javasolni fogja 2003. évi elfogadásra a Transzeurópai Közlekedési Hálózatra vonatkozó irányelvek felülvizsgálatát, és középtávon támogatni fogja a strukturális programok felülvizsgálatát, valamint a közúti szállításra adott támogatások részesedésének jelentős csökkentését.” [EU Fenntartható Fejlődés Stratégia, p. 12]

Annak ellenére, hogy a közlekedésre vonatkozó ISPA irányelvek említik a „fenntartható” szót, nagyon világosan állapítják meg a fontossági sorrendet:

- (8) [...]1692/96/EC számú határozat [...] a Transzeurópai Közlekedési Hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi irányelvekről meghatározza a közösségi érdekű projektekre vonatkozó kritériumokat, amelyeket szükség esetén használni kell a Rendelet szerint jogosult intézkedések kiválasztására;
- 2. cikkely, Elfogadható intézkedések: (b) közlekedési infrastruktúrát érintő intézkedések, melyek a fenntartható mobilitást szolgálják, különösen azok, melyek az 1692/96/EC számú határozat kritériumai alapján közösségi érdekű projekteket tartalmaznak [...].

Fenntartható elmélet...

A csatlakozó országok hatóságainak értelmezése szintén az, hogy az ISPA támogatás kizárólag a Transzeurópai Közlekedési Hálózat KKE régióba történő meghosszabbítására használható. Az ISPA közlekedési támogatások egy autófüggő közlekedési ágazat kialakulását segítik elő, míg a kiterjedt és sűrű vasúthálózatok vagy a jól kialakított városi tömegközlekedés egyáltalán nem mérvadóak a KKE országok közlekedési ágazatainak tervezett fejlesztése során.

A tervezett új autópályák sok esetben környezeti szempontból sérülékeny területeket veszélyeztetnek, mint például Csehországban a Prágát és Drezdát majdan összekötő tervezett D8/A17 autópálya, ami olyan védett területeken menne keresztül, melyek valószínűleg részei lesznek a Natura 2000 hálózatnak. A cseh kormány még mindig számít az ISPA támogatásra ehhez az autópályához, ugyanakkor vonakodik elvégezni az ilyen projektek esetében szükséges, határon átnyúló szennyezésekre vonatkozó környezeti hatástanulmányt. Litvániában egyik közlekedési ISPA projekt sem tartalmazott teljes hatástanulmányt, mivel a nemzeti jogszabályok az útépítési és felújítási munkák esetében nem teszik kötelezővé ezt.

“Az érdekelt felek véleményét meg kell hallgatni, beleértve az Unión kívüliek véleményét is ” [EU Fenntartható Fejlődés Stratégia, p. 14]

Fentebb már említésre került a társadalmi részvétel kérdése. Ugyanakkor nem csupán egy jól működő mechanizmusra van szükség, hanem erőforrásokat kell rendelni az érdekelt felek aktív részvételének biztosításához is. A csatlakozásra váró országok civil szervezetei igyekeznek hallatni hangjukat, de az erőforrások és a tudás hiánya miatt gyakran nem elég hatékonyak. Ugyanez érvényes a KKE országok önkormányzataira is: a kisebb önkormányzatok gyakran kapacitáshiánnyal küszködnek, és ezért nem képesek versenyképes pályázatok útján támogatásokhoz jutni. A legtöbb országban még mindig a központosított döntéshozatal jellemző.

Intő példák Kelet-Közép- Európából

Bulgária - A szófiai hulladéklerakó

A Szófia körzetében keletkező hulladék kezelésére Bulgária PHARE támogatással megvalósíthatósági tanulmányt készített, a jövőbeni projekt feltehetően pályázik majd ISPA támogatásra. A hulladékgazdálkodási projekt nyilvános vitáján az előkészítők három forgatókönyvet vázoltak fel: egy hulladéklerakásról, kettő hulladékégetésről szólt. Ugyanakkor egyik terv sem foglalt magában a hulladékmennyiség csökkentésére, szelektív gyűjtésre, vagy a hulladék újrahasznosítására vonatkozó részeket.

A projekt keretében készült környezeti hatásvizsgálatnak több lényeges hiányossága van:

- Nem tartalmaz méréseket a javasolt területeken tapasztalható jelenlegi dioxinterhelésről, noha a tervezett helyszínek közül kettő működő kohók közelében van. A WHO jelentése szerint a dioxin terhelés már most igen jelentős a körzetben;
- Helytelenek a vizsgálatban szereplő levegő szennyezési adatok, sőt ellentmondanak a Környezetvédelmi Minisztérium által hivatalosan közzétett adatoknak;
- Nem történt meg a célterületeken lakók egészségügyi állapotának felmérése;
- Nem készültek szeizmológiai felmérések, pedig a célterületen a szeizmikus aktivitás a Richter- skála szerinti 8-as erősségű.

A projektet szintén komoly bírálat érte az átláthatóság hiánya miatt, hiszen az érintett lakosság csak nehezen képes információt szerezni róla. Nem világos továbbá, hogy miért csak a fentebb vázolt forgatókönyveket vizsgálta meg a megvalósíthatósági tanulmány. A lakosság semmiféle új projektről nem akar hallani addig, míg a meglévő környezet-egészségügyi problémákat nem sikerül megoldani. A fenti hibák és hiányosságok ellenére van esély arra, hogy megfelelő nyilvánosság mellett és az érintett lakosság bevonásával helyes irányba lehet majd fordítani a szófiai hulladékgazdálkodási projektet.

Fenntartható elmélet...

Csehország - A D8/A17 autópálya

A Cseh Köztársaságban tervezett és a TINA részét képező néhány közlekedési projekt esélyes ISPA támogatásra, ugyanakkor tartalmukat tekintve ezek a projektek igen ellentmondásosak.

Ilyen a korábban már említett, Prágát és Drezdát összekötő D8/A17 autópálya tervezete is. A nyomvonal a Ceske Stredohori/Cseh-középhegység Tájvédelmi Körzeten és a Keleti Krusne Hory Természetvédelmi Területen haladna keresztül. A prágai autópálya gyűrű a tervek szerint egy sűrűn lakott városészen haladna át és teljesen elvágná az itt lakókat a legközelebbi zöld területtől, a Drahan-Troja Természetvédelmi Területtől.

Észtország – Mezőgazdasági projektek

Az Észtország számára elkülönített SAPARD költségvetés a 2000 és 2006 közötti időszakra 80 millió euró. A SAPARD programban való részvétel feltétele az egyes projektek esetében a 25-50% társfinanszírozás megléte, ezen felül az EU támogatás csak akkor kerül folyósításra, ha a projekt már sikeresen lezárult. Ez a feltételrendszer szinte lehetetlenné teszi a kis méretű mezőgazdasági projektek támogatását. A kemény pénzügyi feltételek az intenzív termelést folytató nagygazdaságoknak fognak kedvezni.

Észtországban a mezőgazdaság környezeti terhelése az elmúlt évtizedben csökkent, mivel egyre kevesebb műtrágyát és növényvédő szert használ fel. A tervezett SAPARD támogatási rendszernek megvan az a veszélye, hogy a kis gazdaságok összeolvadnak, és az így létrejött nagyobb gazdaságok ismét intenzív termelést fognak folytatni, ami a természetes vizek szennyezéséhez és eutrofizációhoz fog vezetni.

Igen problematikus, hogy környezetvédelmi projektek nem jogosultak SAPARD támogatásra. Rendkívül fontos volna továbbá, hogy a SAPARD finanszírozás kis gazdaságok és kis méretű projektek, valamint alternatív technológiák (ökologikus mezőgazdaság) részére is elérhető legyen.

Szlovákia – Visszaélések az EU támogatásokkal

Amint azt fentebb már említettük, a gyanú időszaka után 2001 márciusában Szlovákiában korrupciós botrány robbant ki az EU támogatásokkal – főleg a PHARE pénzekkel – kapcsolatos súlyos visszaélések miatt. Az ügyet jelenleg a szlovák rendőrség vizsgálja. A botrány politikai következménye a miniszterelnök helyettes Pavol Hamzik menesztése lett. A Bizottság először úgy határozott, hogy felfüggeszti a pályázatok és szerződések jóváhagyását, de a sajtó erős nyomására hamar elállt ettől a szándékától. Az EU korrupcióellenes szervezete, az OLAF általi nyomozást kezdeményezett.

A Föld Barátai szlovákiai szervezete és a KKE bankfigyelő Hálózat vezetésével létrehozott speciális munkacsoport teljes átvizsgálást kér arra a rendszerre, amely ilyen szintű korrupciót tett lehetővé. Ugyanakkor egy új rendszer létrehozását sürgeti, mely ösztönzi a társadalmi részvételt és magában foglalná a megbízható figyelemmel kísérést és a hatékony irányítást.

A jelenlegi átláthatatlan rendszer elemzésének első eredményei azt mutatják, hogy nincs lehetőség politikai felelősségre vonásra, a szakmai hozzáértés színvonala a felelős intézményeknél aggasztó, társadalmi részvétel nincs. Ennél is fontosabb, hogy az EU – így a Delegáció és a Bizottság – sem kísérte figyelemmel és nem is értékelte a folyamatot. A szlovák civil társadalom attól tart, hogy ha a jelenlegi, korrupcióra lehetőséget adó rendszert nem sikerül felszámolni, igen kevés esély lesz a részvételi demokráciára országuk EU-tagsága idején, amikor tízszeres nagyságú támogatásokat folyósít majd az EU.

Mit kell tenni ahhoz, hogy az előcsatlakozási alapok jobban összhangba kerüljenek a fenntarthatósággal?

A támogatott projekteknek nemzeti ágazati politikákon kell alapulniuk, valamint olyan nemzeti és regionális stratégiákon és terveken, melyekről stratégiai környezeti hatásvizsgálat készül és amelyek figyelembe veszik a fenntarthatósági indikátorokat;

Az előcsatlakozási alapok – különösen az ISPA és SAPARD – irányelveit felül kell vizsgálni az EU Fenntartható Fejlődés Stratégia szellemében;

Az átláthatóság és a döntéshozatalban való társadalmi részvétel kulcsfontosságú, és kötelező szabályként alkalmazandó a támogatásoknál. A társfinanszírozó intézmények mint az Európai Beruházási Bank részéről

Fenntartható elmélet...

több nyitottság várható el. Forrásokat kell biztosítani a civil szervezetek fejlesztésére, hogy képesek legyenek a folyamatok részeseivé válni;

Szükséges a know-how átadása, valamint a projektek jobb előkészítése, hogy ezáltal az EU-alapok hatékonyabban használhatóak legyenek.

Az előcsatlakozási alapok felhasználása Magyarországon

Már a „Milliárdok fenntartható fejlődésre” projekt előző jelentése is rámutatott, hogy az egyes alapok előkészítettségének foka különböző. Ez a helyzet azóta sem változott, bizonyos tekintetben a különbségek még hangsúlyosabbak lettek. Míg a PHARE projektek folyamatosan futnak, az ISPA tenderkiírások készülnek vagy Brüsszel jóváhagyására várnak, a SAPARD pedig még el sem indulhatott a kifizető ügynökség akkreditációjának csúszása miatt.

A társadalmi részvétel lehetősége szintén változó a különböző alapok és a fejlesztési tervek készítése esetében. Ezért célszerű az alapokat egyenként elemezni, noha érdemes kiemelni néhány általános megállapítást, ahogyan azt a környezetvédelmi civil szervezetek is megtették éves országos találkozójukon áprilisban egy állásfoglalás formájában. A Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) készítésének tapasztalatait, eredményeit és az intézményi keretek felépítését alább mutatjuk be.

A fenti különbözőségek miatt az egyes programok és projektek környezeti hatásai szintén eltérő mértékben értékelhetők. Mivel a SAPARD még nem indult el, csupán a SAPARD Tervet tudjuk környezeti szempontból értékelni.

Civil részvétel a folyamatban és javaslatok

A fejlesztési tervek adják az alapját a jövőben támogatandó befektetések kiválasztásának. Ezért a civil szervezetek és a társadalom más érdekelt csoportjai számára nem csak a projektek kiválasztásában és előkészítésében való részvétel fontos, hanem az is, hogy a jelenlegi tervezési folyamatokba bevonják őket. Ez adhat biztosítékot arra, hogy a fejlesztési tervek segítsék elő a fenntartható fejlődést és hosszú távon a társadalom javát szolgálják. Ennek szellemében a környezetvédő civil szervezetek létrehozta egy hálózatot a regionális fejlesztésben való részvételre (a Magyar Természetvédők Szövetsége koordinációjával). A környezetvédő civil szervezetek országos találkozójukon 2001. április 30-án állásfoglalást fogadtak el a nemzeti tervek és a regionális fejlesztés témakörében. Ebben főleg részvételi és eljárásrendi kérdésekkel

foglalkoztak a környezetvédelmi vonatkozások mellett. A legfontosabb megállapítások a következők:

A Kormányzat vezesse be a stratégiai környezeti hatásvizsgálat intézményét mind az ágazati, mind a regionális tervezés és programozás folyamatára. Szükséges a környezetvédelmi hatóságok megerősítése.

- A tervezési folyamatnak alulról kell indulnia, az érdekelt állampolgárok szükségleteire alapozva.
- A fejlesztési tervek és döntések a környezeti, gazdasági és társadalmi vonatkozásokat egyenlő súllyal vegyék figyelembe.
- Az Európai Unió regionális politikája csak a fenntarthatóság szempontjainak figyelembevételével alkalmazható hazánkra.
- A Kormányzat növelje a régiók önrendelkezési jogát és önállóságát. Az NFT regionális operatív programokon alapuljon.
- A partnerségre vonatkozó magyar törvények és szabályozások garantálják a környezetvédő civil szervezetek jogát a regionális fejlesztésben való részvételre. Szükséges a civil szervezetek támogatása, hogy kialakítsák a részvétel civil intézményrendszerét.

A fenti igények a törvényi szabályozásnak azt a hiányosságát tükrözik, hogy nem teszi kötelezővé a hatóságok részére a közösségek bevonását. Mindazonáltal meg kell jegyezni azt is, hogy a hatóságok a legtöbb esetben készek a civilekkel való egyeztetésre. A folyamatokban való hatékony részvétel ilyenkor a civil társadalom kapacitásán múlik, amelynek fejlesztését a kormány szélesebb körű támogatásokkal segíthetné elő.

Bizonyos tekintetben hosszú időbe telik az EU jogszabályok magyar joggyakorlatba való átültetése, ami az egyes elemek közötti koordináció hiányából adódik. Projekt szinten a társadalmi részvételt jól jellemzik az olyan jegyzőkönyvi megjegyzések, mint „nem születtek javaslatok”, amint a Szolnok Térségi Hulladékgazdálkodási Projekt információs lapján olvasható. Vagy hogy egy másik példát idézzünk a Hajdú-Bihar Megyei Szelektív Hulladékgyűjtési és Hulladékgazdálkodási Projekt információs lapjáról: „Nem érkezett sem megjegyzés, sem javaslat, mely jellegénél fogva megkérdőjelezné a projektet”. Ezek oka a közmeghallgatások elégtelen meghirdetése lehet, vagy az, hogy a környezeti hatásvizsgálat dokumentumai és a projektleírások nem kerülnek időben nyilvánosságra.

Nemzeti Fejlesztési Terv

A Kormányzat idén januárban kezdte el a Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozását. A munka fő lépései a következők:

- Helyzetértékelés – 2001. március
- Stratégiai tervek – 2001. június
- Operatív programok 1. – 2001. október
- Operatív programok 2. – 2002. február
- Kormány általi elfogadás – 2002. március

Az NFT ágazati és regionális terveket tartalmaz majd. A programozás fő területei: mezőgazdaság és vidékfejlesztés (a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium koordinációjával), infrastruktúra (Közlekedési és Vízügyi Minisztérium), gazdaság (Gazdasági Minisztérium), emberi erőforrások (Oktatási Minisztérium), regionális fejlesztés (Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium).

A Környezetvédelmi Minisztérium részt vehet minden munkacsoportban és az NFT irányító bizottságában, hogy biztosítsa a környezetvédelmi szempontok érvényesülését. A baj az, hogy a Minisztériumnak korlátozottak az erőforrásai az NFT-ben való közreműködésre.

További probléma a regionális és az ágazati programok aránya. Az NFT-ben az ágazati programok kerülnek túlsúlyba (hozzávetőleg 80%-ban). Ez utóbbi jelenséget a környezetvédelmi civil szervezetek élesen bírálják, javasolva az integrált regionális programozást és a fejlesztési tevékenységek decentralizálását.

A Kormányzat lehetőséget kínál majd a széles körű társadalmi részvételre a társadalmi partnerek számára, beleértve a környezetvédő szervezeteket is, (nemcsak a környezetvédelmi tervek tekintetében, hanem minden környezeti vonatkozású kérdésben), de ezen részvétel pontos módja még nem világos. A civil szervezetek véleményt formálhatnak az egyes dokumentumokról a programozás minden szakaszában (felmérés, stratégia és operatív programok). Az Országos Környezetvédelmi Tanács (OKT – a Kormányzat tanácsadó testülete, melyben a tudományos, az üzleti és a civil oldal képviselteti magát) formális jogot kaphat az NFT elfogadására. A Környezetvédelmi Minisztérium meghívta az OKT egy képviselőjét az NFT munkacsoportba, és együttműködik az NFT-vel foglalkozó

Fenntartható elmélet...

szervezetekkel. A Minisztérium szervezett egy találkozót a környezetvédelmi helyzetkép felmérése fejezet témakörében, és beemelte a civileknek a fejezethez kapcsolódó javaslatait. A Magyar Természetvédők Szövetsége (MTVSZ) és a Minisztérium széles körű társadalmi fórumot szervez a fejezetről a tudomány, a szakszervezetek, az önkormányzatok, az üzleti szféra és a civilek számára. Az MTVSZ és más környezetvédő civil szervezetek (pl. WWF, Levegő Munkacsoport) országos hálózatot hoztak létre az NFT folyamatában való részvételre.

ISPA

Az alapok átláthatósága nagyban függ a hozzájuk kapcsolódó intézményrendszerrel. Az ISPA intézményeinek és hivatalainak tanulmányozásakor nyilvánvalóvá válik, hogy az EU által megkövetelt keretek alkalmazása ellentmondásokat rejt magában. Az EU követelmények értelmében a Végrehajtó Ügynökségeket a két felelős minisztérium működteti. Ezen ügynökségek vezetői az Szektorális Engedélyező Tisztviselők, akiket a Nemzeti Engedélyező Tisztviselő nevez ki (a Nemzeti Alap – NA - vezetője) a Nemzeti ISPA Koordinátorral történt egyeztetést követően. Mivel a magyar Végrehajtó Ügynökségek a minisztériumok osztályai, azok vezetőit a miniszterek nevezik ki, nem pedig a Nemzeti Alap vezetője, sem a PHARE ügyekért felelős miniszter.

Szintén érdemes megvizsgálni a leglényegesebb dokumentumok, a Nemzeti ISPA Stratégiák hozzáférhetőségét. Egy - a PHARE ügyekért felelős miniszter által kiadott – ismertető szerint a két stratégia inkább útmutatónak, mint jogi dokumentumnak tekinthető és hozzáférhető a két felelős minisztériumban. Míg a környezetvédelmi ISPA Stratégia megszerzése nem jelentett problémát, a Szektorális Engedélyező Tisztviselő a Közlekedési és Vízügyi Minisztériumban (KöViM) személyes látogatásunk során nem adta át a stratégia végleges változatát. Írásos megkeresésünkre azt válaszolta, hogy ez már megtörtént. Levelében azt írta, hogy nem áll ugyan módjában példányt küldeni a stratégiából, de az hamarosan elérhető lesz a Minisztérium honlapján. Igaz, az ígért két hetes határidőnél jóval később, de a Stratégia felkerült a Minisztérium honlapjára. A tisztviselő ígérete válaszként értelmezhető arra a levélre, amelyet Marc Franco, az Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóságának vezetője küldött a nemzeti ISPA koordinátorok részére. A levél egyebek között felszólít a Nemzeti ISPA Stratégiák nyilvánossá tételére, az ISPA projektek és azok hatásainak

bemutatására a koordinátorok honlapján, valamint ösztönzi a civilekkel való találkozók szervezését.

Csak feltételezhetjük, hogy a környezetvédelmi Végrehajtó Ügynökség vezetője szintén ezen levél hatására jelent meg a civil szervezetek és a miniszter EU csatlakozásról szervezett találkozásán. Az ISPA Stratégia felülvizsgálatával kapcsolatos kérdéseikre a civilek nem kapnak világos választ, és stratégiai környezeti hatásvizsgálat sem várható a Stratégiára. Az utóbbi oka elsősorban a kapacitás hiánya.

A projektek kiválasztásának gyakorlata megkérdőjelezhető, ahogy azt különböző információs források is megerősítették. A PHARE ügyekért felelős miniszternek egy 2000-ben készült jelentése feltárja, hogy a Környezetvédelmi Minisztérium (KöM) és a KöViM közötti koordinációnak súlyos hiányosságai vannak. A két minisztérium közötti vita a szennyvíz projektek feletti illetékességről olyan helyzetet eredményezett, hogy a két minisztérium projekt listái tartalmaztak néhány közös projektet (Jászágó, Kecskemét, Kaposvár), míg más projekteket (Makó, Érd, Salgótarján, Budaörs) a KöM kellő információ hiányában nem tudott értékelni. Végül a KöViM csupán a Budapesti Szennyvízgyártási Projektért lesz felelős, míg a többi szennyvízgyártási projekt a KöM illetékességébe fog tartozni. Két projekt (a Szolnok Térségi Hulladékgyártási Projekt és a Tisza-tó Komplex Hulladékgyártási és Szennyvíztisztítási Projekt) élvezte a KöM támogatását anélkül, hogy szerepeltek volna az ISPA albizottság által régóta elfogadott listán. A Gazdasági Minisztérium döntése alapján a két projekt kijutott Brüsszelbe és elfogadásra került, noha a Európai Bizottság régiókért felelős főigazgatója tudott arról, hogy a fenti két projekt az albizottság jóváhagyása nélkül került kiküldésre.

Az EU előírásai értelmében a Nemzeti ISPA Ágazati Stratégiák adják az alapját a projektek kiválasztásának. Ugyanakkor, ha összevetjük a Stratégia elfogadásának időpontját (2000. június) és az első projektek kiválasztásának időpontját (2000. július), világosság válik, hogy abban az évben ezt az eljárást nem sikerült követni. Ez annál is inkább így van, mivel az előzetes közlekedési ISPA Stratégia javasolt projektjei hozzávetőleg 60%-ban különböznek a végleges változat listájától (amelyet nem kaptunk meg hivatalosan). Vannak olyan környezetvédelmi projektek is (szennyvízkezelés a Tápió régióban), melyek nem szerepelnek a stratégiában, de előkészítés alatt állnak, és valószínűleg ISPA támogatást fognak igényelni.

A környezetvédelmi projekteknek helyt adó önkormányzatokkal folytatott beszélgetésekből kiderült, hogy az ISPA támogatásra való

pályázás lehetőségéről a KöM és az érintett önkormányzatok közötti személyes, informális csatornákon keresztül lehetett tudomást szerezni (1998 és 2000 között). Az elbeszélések szerint a legtöbb első körös projekt azért került kiválasztásra, mert előkészítésük előrehaladott állapotban volt más támogatási rendszerekre. Az ISPA projektek adminisztrációjával kapcsolatban számos hivatalnok jelezte, hogy az EU kérései jelentős csúszásokat okoztak, míg a magyar féllel szemben szigorú elvárásokat támaszt az Unió a határidők tekintetében. Szintén gyakori vélemény volt, hogy a projektek előkészítésének és működtetésének szabályai és útmutatásai nem voltak világosak.

Noha az önkormányzatok a projektek elkészítésekor gyakran küzdenek a tapasztalat és az információ hiányával, a kormányzat kevés hajlandóságot mutat arra, hogy egységes iránymutatást és segítséget adjon részükre. Úgy tűnik, mintha az egyenlőtlen verseny fenntartásával a projektek kiválasztását igyekeznének megkönnyíteni.

Más forrásokból származó információk megerősítik e vitatható gyakorlat meglétét. Megállapítható, hogy politikai és személyes kapcsolatok és érdekek alapján történik a projektek kiválasztása, ezért környezeti és gazdasági szempontból indokolatlan projektek részesülnek támogatásban. Nemcsak arról van szó, hogy a projektjavaslatok szakértői elemzésére nem hagynak elegendő időt, de a hulladékgyűjtési projektek listája a tényleges igények helyett politikai szimpátia alapján került összeállításra a KöM-ben. Úgy tűnik, hogy még a környezetvédelmi Szektorális Engedélyező Tisztviselő sem képes befolyásolni a magasabb szinten meghozott döntéseket.

A 2001-ben beadásra kerülő projektek listáját a tervek szerint május első felében kellett volna véglegesíteni. Noha a KöM részéről még nem kaptunk megerősítést, az előkészületek és más forrásokból származó információk alapján a stratégia fokozatosan kezd elveszíteni jelentőségét. Ami az elfogadott projekteket illeti, a Pénzügyi Memorandumok az első negyedévben aláírásra kerültek és néhány projekt tenderkiírása Brüsszel jóváhagyására vár, míg más kiírások előkészületben vannak. A projektek feltehetően az őszi folyamán indulhatnak.

Az ISPA Monitoring Bizottság az EU előírásokkal összhangban – a Pénzügyi Memorandum aláírását követő három hónapos határidőt betartva – került felállításra, és a Bizottság 2001. április 25-én megtartotta első ülését. Eddig a bizottságnak nincs civil tagja.

SAPARD

A SAPARD programban az eredeti tervek szerint az Agrárintervenciók Központ lett volna kijelölve mint a Kifizető Ügynökség feladatát ellátó intézmény. Ugyanakkor – forrásaink szerint – az EU kérte a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium kijelölését erre a feladatra, és ez vezetett a Kifizető Ügynökség megbízásával kapcsolatos késedelemhez. A SAPARD Iroda késedelmes akkreditációja ellenére a Minisztérium kitart amellett, hogy az ország nem fog feltétlenül elveszíteni semmilyen SAPARD támogatást, csak abban az esetben, ha a 2000. évre rendelkezésre álló források nem kerülnek felhasználásra 2002. december 31-ig. Ez viszont függ az EU beleegyezésétől, mivel az eredeti szabályok nem engedik meg a fel nem használt összegek következő évekre való átvitelét. Noha a Pénzügyi Memorandum aláírása 2001 első negyedévében megtörtént, a tenderkiírás nem történhet meg addig, míg az Ügynökség nem kap megbízást, aminek várható időpontja 2001 vége.

Az FVM nem tervezi a SAPARD Terv stratégiai környezeti hatásvizsgálatát, csupán az egyes projektek kerülnek környezeti hatásvizsgálatra. A Tervet a Minisztérium végleges dokumentumnak tekinti, és nem tervezi annak felülvizsgálatát.

Az FVM viszonylag nyitott a nyilvánosság és a civil szervezetek véleményére a SAPARD figyelemmel kísérésében, nem úgy, mint a Terv készítése folyamán ahogyan arról első jelentésünkben hírt adtunk. A 35 tagot számláló Monitoring Bizottság május 2-án jött létre 15 minisztériumi képviselő és 20 egyéb szervezet – köztük egy környezetvédő civil szervezet – képviselőjének részvételével. Noha a 20 képviselőt az FVM hívta meg tagnak, a Minisztérium hangsúlyozta, hogy a válogatás során a társadalom minél szélesebb rétegeinek megjelenítését tartották szem előtt. Szintén nyomatékosították azt, hogy a Monitoring Bizottság ülései nyilvánosak.

A regionális fejlesztés rendszere és a PHARE 2000+

Magyarország harmonizálta területi rendszerét az EU NUTS rendszerével, és 1999-ben 7 NUTS 2 régiót hozott létre. A NUTS 2 régiók létrehozásuk óta számos tervet készítettek, mint például az Átfogó Fejlesztési Tervek Regionális Terveit, Regionális Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terveket, Regionális Stratégiai Terveket 2000-2006-ra,

Fenntartható elmélet...

valamint Regionális Operatív Programokat a PHARE 2000-hez és PHARE 2001-hez. Most az NFT regionális részén dolgoznak.

A PHARE 2000 és 2001 programok horizontális projekteket tartalmaznak a strukturális alapokra való felkészüléshez és a három keleti régiót támogatják Regionális Operatív Programokkal. A Kormányzat a többi négy régióknak is hasonló pénzügyi segítséget ad, mint a három kísérleti régióknak, hogy minden régiót segítsen a felkészülésben.

A PHARE 2000 a regionális fejlesztésekben a következőket támogatja:

- Egy pályázati rendszer a kis- és középvállalkozások együttműködésére;
- Helyi vagy regionális infrastruktúra (környezeti vagy közlekedési) beruházások, ipari parkok, logisztikai központok és inkubátorházak;
- Pályázati rendszer az üzleti és az oktatási szféra kapcsolatának élénkítésére;
- Pályázati rendszer a szociálisan hátrányos helyzetűek foglalkoztatására;
- Oktatási program a kis- és középvállalkozások emberi erőforrásának fejlesztésére.

Problémák:

Nincsenek világos szabályok a környezetvédelmi hatóságok szerepére a programozás és a végrehajtás szakaszában. A környezetvédelmi törvény előírja a környezetvédelmi hatóságok részvételét a regionális tervezésben, de a szabályozás nem kellően részletes és a területi hatóságoknak nincs kapacitásuk a tényleges részvételre. Gyakorlatilag csupán a tervezési szakaszban vesznek részt formálisan.

A regionális fejlesztési tanácsokat kormányzati képviselők uralják, mivel többségben vannak. Az egyes ágazati minisztériumok (KöM, GM) gyakran pártpolitikusokat küldenek a tanácsokba, akik nem képesek az adott ágazatok érdekeit képviselni, így csak saját pártjukat képviselik.

A közösségfejlesztés és a környezeti állapot javítása nem részesül támogatásban a regionális fejlesztési forrásokból. A hosszabb távú regionális fejlesztési tervek magukba foglalnak ilyen programokat, de a PHARE és a Kormányzat által végrehajtott programok nem tartalmaznak ilyen projekteket (csupán környezetvédelmi infrastruktúra nagyberuházásokat). A közösségfejlesztést célzó projektek

kulcsfontosságúak volnának a helyi közösségek és a helyi gazdaság megerősítésére a fenntartható fejlődés érdekében.

Nincsenek szabályok a szociális és a gazdasági partnerekkel való együttműködésre. A regionális fejlesztési hatóságok általában nyitottak a párbeszédre, de a problémák kezelésében területi eltérések mutatkoznak. Egyes régiók kezdeményeztek kapcsolatokat civil szervezetekkel, és a Országos Területfejlesztési Tanács meghívott egy civil környezetvédő résztvevőt a találkozóra. A gond az, hogy a területfejlesztésről szóló törvény nem tartalmazza a szociális és gazdasági partnerek részvételének jogát, és a törvény módosítására nincs kormányzati szándék. Úgy tűnik, hogy a Kormányzat nem akarja ezt a kérdést az Aarhusi Egyezmény ratifikálásához kötni.

A civil szervezetek erőforrásai igen szerények a regionális fejlesztésben való részvételre. A civileknek képzésre, hálózatépítésre és intézményfejlesztésre van szükségük ahhoz, hogy kellőképpen felkészülhessenek. A civilek rendelkezésére álló hagyományos alapok nem nyújtanak támogatást az ilyen tevékenységekre, bár a KöM támogatási programja tartalmaz néhány olyan prioritást, mely elősegítheti a finanszírozást.

Az Európai Bizottság Bővítési Főigazgatóságának vezetője, Günter Verheugen 2000 októberében nyilatkozatot adott ki "A PHARE 2000 áttekintése – a tagságra való felkészülés megerősítése" címmel. Ebben többek között megállapítja, hogy a jelölt országokban

- hiányzik a hatékony PHARE irányítási információs rendszer
- az EU Bizottság és a Delegációk folyamatban betöltött szerepét újra kell definiálni
- a három előcsatlakozási eszköz között jobb koordinációt kell biztosítani
- a projekttervezést tovább kell javítani, és
- a Nemzeti Fejlesztési Terveket meg kell erősíteni.

Az utóbbi állítást és néhány később említésre kerülő gondolatot érdemes környezeti szempontból is megfontolni. A CBC és a regionális fejlesztési programok irányításáért felelős iroda kritikus volt a meglévő regionális fejlesztési tervek és programok tekintetében, hiszen azok képezik az alapját az intézkedések és projektek kiválasztásának alapján, de az egyes régiók által készített dokumentumok között minőségük és tartalmuk tekintetében hatalmas különbségek vannak.

Fenntartható elmélet...

A KöViM egyik képviselője saját minisztériuma és az FVM együttműködését viszonylag korrektnek minősítette, nem tagadva, hogy a regionális fejlesztésnek néhány – a KöViM illetékességébe tartozó – része az információáramlás és a koordináció tekintetében javításra szorul.

A 2001. évre szóló országos program május elején került elfogadásra.

Projektek

ISPA közlekedési projektek

A közlekedési projektekről rendkívül kevés információ áll rendelkezésre, mivel az elfogadott projekteket a Magyar Államvasutak Rt. (MÁV) felügyeli. A környezetvédelmi civil szervezetek különböző nehézségekbe ütköztek az ISPA projekteken dolgozó munkatársakkal való együttműködésben, akik például nem reagáltak egy találkozóra és információ cserére vonatkozó civil kérésre. Válaszában a MÁV Rt. képviselője azt állította, hogy az EU Delegáció rendelkezése szerint nem adhat ki információt projektekről, hanem a megkereséseket a Delegációhoz kell intézni. A legtöbb esetben a KöViM is csak nagyon vonakodva szolgáltat ki részletes információkat a projektekről.

A Nemzeti Közlekedési ISPA Stratégia a magyarországi közlekedésfejlesztés üzleti alapú megközelítését tükrözi, amikor kijelenti: „a hosszú távú személyszállítást nyereségessé kell tenni”. A dokumentum a piacorientációt támogatva kijelenti, hogy „a fejlesztési politikák üzleti érdekeknek vannak alárendelve”.

Szintén aggasztó a stratégiának a gazdasági és a közlekedési trendekről alkotott véleménye. Biztosra vesz egy „nagyon dinamikus”, legalább négy százalékos makrogazdasági növekedést 2000-től. Hasonlóan vélekedik a magán gépjárművek számának növekedéséről, szintén növekvő légi forgalmat prognosztizál, míg a vasúti közlekedés csökkenését jósolja. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a stratégia állítása szerint van lehetőség a vasúti közlekedés jövőbeni növelésére, és tervbe van véve néhány intézkedés ennek elérésére. A vasúti ágazatban mégis óvatosságra int az, hogy a stratégia csak a fő vonalakra összpontosít, míg a mellékvonalakról nem tesz említést.

Említésre méltó, hogy a dokumentum stratégiai irányai között az EU integráció és a piacorientált szolgáltatás első helyen szerepelnek, a felhasználók igényeinek kielégítése a harmadik, míg az emberi élet és a környezet védelme csupán az utolsó, hatodik helyen szerepel.

A környezeti fenntarthatóság szerepel ugyan a közlekedési ágazat fejlesztési céljai között, de jórészt üres frázis marad, ha figyelembe vesszük a javasolt projekteket, köztük a jelentős fő és tranzit útvonalak megerősítését, két gyorsforgalmi út építését, egy harmadik reptéri terminál építését Budapesten és két további reptér felfejlesztését.

A TINA hálózat fejlesztése és azon keresztül a tranzit közlekedés növelése nem feltétlenül ösztársadalmi érdek Magyarországon, még kevésbé az utak tengelyterhelésének növelése, ami egyértelműen az átmenő forgalom érdekeit szolgálja. Ez olyan beruházás, melynek esetében nem indokolt a közpénzek felhasználása, azok költségeit a megfelelő érdekcsoportoknak kellene megfizetniük (pl. szállítmányozó vállalatok).

El kell ismerni, hogy a stratégia célként tűzi ki a hazai vízi szállítás és a multimodális szállítás fejlesztését, és javaslatokat is tesz azok fejlesztésére (multimodális átrakó terminál Győr-Gönyű kikötőjében, út a csepeli kikötőhöz, határellenőrzés kialakítása hazai kikötőkben). Az egységes útdíj rendszer bevezetése az autópályákon szintén üdvözlendő. Ez az első lépés a „szennyező fizet” elv végrehajtása felé, amit széles körben kellene alkalmazni.

A dokumentum összehasonlítja a magyar és az EU országok adatait autópálya sűrűség, teher- és személyszállító légi közlekedés és más jellemzők vonatkozásában, és az EU jellemzőit jelöli meg célként. Elismeri, hogy a repüléssel kapcsolatos környezeti kihívások várhatóan növekedni fognak, de ezt csupán az EU fejlett környezetvédelmi szabályozásának átvételével szándékozik orvosolni. A fenti megközelítés azt sugallja, hogy a stratégia készítői nem tanultak az EU közlekedésfejlesztésének negatív tapasztalataiból, sőt ugyanazt a sémát követik: először elszennyezzük környezetünket, majd szabályozás útján próbáljuk orvosolni a problémákat akkor, mikor már nem sokat tehetünk a károk elhárításáért.

Környezetvédelmi ISPA projektek

A környezetvédelmi ISPA projekteket a környezetvédelmi szakemberek és a civil szervezetek élesen bírálják. Az alábbi elemzés az általuk készített anyagokon és ajánlásokon alapszik. Az ötmillió euró összeghatár komoly akadály Magyarországon csakúgy, mint minden más csatlakozásra váró országban. Ez a minimális projektméret lehetetlenné teszi, hogy kis, helyileg kivitelezett, alternatív megoldásokat tartalmazó szennyvízkezelési projektek támogatáshoz jussanak. A települések tucatjait összekötő szennyvízcsatorna-rendszerek nem oldják meg a problémát, hiszen még nagyobb környezetterhelést jelentenek a kivitelezés során és akkor, ha élettartamuk végén lezárásra kerülnek. Ezen beruházások fajlagos költségei igen magasak, de a támogatásoknak köszönhetően a kedvezményezetteknek még mindig érdekesebb ezeket választani, mint az egyedi alternatív megoldásokat.

A hulladékgazdálkodási projektek jórészt a lerakásra összpontosítanak a hulladékmennyiség csökkentése helyett. Ezek a projektek számos mellékhatásuk okán (energiafogyasztás, szennyezőanyag-kibocsátás a szállítás során) a terheket áthelyezik az erőforrásokra. Mindazonáltal a Hajdú-Bihar Megyei Hulladékgazdálkodási Projekt szelektív hulladékgyűjtési része biztató. Az egyedüli aggasztó dolog a projekttel kapcsolatban az, hogy a Debrecen egyik kerületében kipróbált tesztprojekt kudarcot vallott a lakosság fegyelmezetlensége miatt. Ez is a társadalmi szemléletformálás fontosságát mutatja, valamint azt, hogy a hulladékgazdálkodás jól felépített projekteket igényel. A levegő minőségének védelmét is szolgálhatná az ISPA, ezt a lehetőséget azonban Magyarország nem használja ki.

Fontos megjegyeznünk, hogy a környezetvédelmi ISPA stratégia a projekt kiválasztás kritériumai között számos olyan elvet megemlít, melyeket a fenti kritikában felsoroltunk. A probléma inkább ezen elvek és rendelkezések alkalmazásában rejlik. A kormányzati hivatalok rendre „Brüsszelre” hivatkoznak, mondván, hogy ott születnek a stratégiai prioritások, és azokon itthon nem áll módjukban lényegesen változtatni.

A környezetvédelmi civil szervezetek általános igénye, hogy a környezetvédelmi ISPA stratégia újratárgyalás után kerüljön megújításra, és a projekt előkészítésbe a kezdeti fázistól legyenek bevonva a társadalmi partnerek. A társadalom és a környezet legyenek projektek fő hasznélvezői, ne pedig a befektetők, amint azt a jelenlegi gyakorlat egyes esetekben mutatja.

Sajnos a környezetvédelmi projektek lajstromba vétele, azaz regisztrációja és objektív összehasonlítása, majd a leginkább indokolt projektek kiválasztása nemigen halad előre. A jelenlegi tervek szerint 2001 nyarán elkészül a lista. A tapasztalatok szerint ez szintén olyan folyamat, ahol a politikai szimpátia és érdekek fontos szerepet játszanak, háttérbe szorítva az egyes projektek szakmai tartalmát.

SAPARD

Mint hogy a program még nem indult be és még nincsenek kiválasztott projektek, így nem lehet egyértelműen megállapítani a SAPARD környezetvédelmi hatásait. Figyelemre érdemes a SAPARD programon belül, hogy fél milliárd forintot különített el agrár-környezetvédelmi célokra. Ugyanezen célra a Magyar Kormány 6,8 milliárd forintos programot fogadott el 1999-ben, de ez a program sem indult még el. Ez világosan mutatja a kormányzat által kialakított fontossági sorrendet, ami az EU csatlakozás fényében nem mondható szerencsésnek.

PHARE

Verheugen fentebb említett értékelése tartalmaz olyan megállapításokat, melyeknek környezetvédelmi vonatkozásai is vannak. A PHARE programok értékelése során 1999-ben 39% bizonyult kielégítőnek vagy annál jobbnak, míg 2000-ben 56%. Noha a fenti számok jelentős javulást tükröznek, még messze nem elfogadhatóak.

A CBC és a regionális fejlesztés projektekért felelős iroda tájékoztatása szerint a projektek gyenge előkészítése gyakran az előkészítéshez szükséges források hiányával magyarázható. Ezért a jövőbeni kedvezményezettek a lehető legkevesebb és legszűkebb körű tanulmányokat készítenek el a projektekhez. Volt ugyan olyan elképzelés, hogy a PHARE forrásokat teremti az előkészítésre, de mire ezek a források rendelkezésre álltak, már kész projekt javaslatokat kellett beadni egyéb alapokhoz így a kezdeményezés nem érte el célját (az ISPA esetében egyes projektek – még elfogadott projektek is – technikai segítséget kapnak a hatástanulmány elkészítésére).

A Verheugen-jelentés rámutatott arra is, hogy a tagjelölt országokra a projektek hatásvizsgálata terén is egyre több felelősség hárul majd. Hogy a végrehajtó hatóságoknak több támogatást kell kapniuk, azt mégis azzal indokolta a jelentés, hogy ezáltal "a tagjelölt országok könnyebben tudnak

alkalmazkodni a Közösség előírásaihoz, és ezért hamarabb előnyükre válik a decentralizáció”. Ebből kitűnik, hogy az országoknak úgy kell cselekedniük, ahogy az EU diktál. Ezzel a megközelítéssel egybevág az is, hogy az EU a Nemzeti Fejlesztési Tervekben lecsökkenti az ágazati és regionális prioritások számát, ami ismételten a regionális és helyi érdekek háttérbe szorulását eredményezi.

A tenderkiírások listája alapján a PHARE prioritásai nyilvánvalóak. A legtöbb projekt a képzést és az intézményfejlesztést célozza különböző területeken. A mezőgazdasági és állategészségügyi projektek szintén jelentős részt képeznek a PHARE-on belül. A támogatás jelentős részét teszi ki a határátlépés feltételeinek fejlesztése, ami a személyek és áruk szabad mozgásának előfeltétele és az EU egyik fő célja. A következő legjelentősebb csoport a környezetvédelmi és közegészségügyi projektek, majd a hulladékgazdálkodási projektek, melyek közül az egyik egy veszélyes hulladék lerakó bővítése. A vasút projektek főleg fenntartási munkálatokat és egyéb berendezés telepítéseket tartalmaznak, nem pedig új pályaszakaszok építését. Három ipari park infrastrukturális és közműfejlesztését, valamint öt útépitési projektet szintén támogatott a PHARE. A további projektek között szerepelt repülőteri infrastruktúra fejlesztése, csatornaépítés, szennyvíztisztítás, egy iskolabusz program, és néhány egyéb cél. Szintén érdekes lehet a „Nemzeti Erdővagyon Hasznosítása” projekt, ennek részletei azonban még nem ismeretesek.

A PHARE költségvetésének kis részét kitevő „Speciális Felkészítő Program a Strukturális Alapokra 2001” listáján számos projekt célozza a kis- és középvállalkozások segítségét. Két-két további projekt a turizmus fejlesztését és ipari parkok fejlesztését szolgálja.

A jelenleg futó projektek közül az Esztergom - Sturovo híd építésének lehetnek jelentősebb hatásai. Szintén folyamatban van a budapesti Intermodális Logisztikai Központ kialakítása, mely igen hasznos beruházás, tekintve, hogy tehermentesítené a városmagot a teherszállítás egy részétől. Szintén PHARE által támogatott a lakossági hulladékok kezelési lehetőségeit feltáró tanulmány, a hulladéklerakók felmérése és a meglévő lerakók kapacitásának bővítését előkészítő tanulmány.

Következtetések

A kormányzati szervezetek néhány előcsatlakozási alap felhasználásának folyamatában elfogadható szintű társadalmi részvételt biztosítanak, (NFT, SAPARD, PHARE/Regionális Fejlesztés),

ugyanakkor az ISPA-t érintő döntések a nyilvánosság bevonása nélkül történnek. A gond az, hogy a vonatkozó szabályozás nem rendelkezik a részvételi jogokról, így a lehetőségek az egyes hatóságok egyedi döntéseitől függenek.

Az előcsatlakozási alapok programjainak és stratégiájának értékelése a fenntarthatósági kritériumok figyelembevételével történik – nem alkalmaztak stratégiai környezeti hatásvizsgálatot, amely átfogó képet adott volna az alapoknak a fenntarthatóságra gyakorolt hatásairól. A környezetvédelmi ISPA stratégia például kizárólag az óriás beruházásokat támogatja a kicsi és a fenntarthatósággal összeegyeztethető megoldásokkal szemben.

A másik nyilvánvaló és komoly hiba a Kormányzat azon törekvése, hogy igyekszik központosítani a fejlesztés rendszerét, előnyben részesítve a központi ágazati terveket a regionális tervezéssel szemben.

A projektben résztvevő szervezetek listája

Bulgária:

Anelia Stefanowa
Za Zemiata (CEE Bankwatch
Network)
Pf. 975., Szófia 1000, Bulgária
Tel/fax: +359 2 963 31 25
E-mail: zemiata@iterra.net

E-mail: pepe@ut.ee

Lettország:

Alda Ozola
VAK (FoE Latvia)
Audeju 719 Riga, LV 1966,
Letto.
E-mail: alda@lanet.lv

Cseh Köztársaság:

Pavel Pribyl
Hnuti Duha (FoE Czech
Rep./CEE Bankwatch Network)
Lublanska 18, 120 00 Prága 2,
Cseh Közt.
Tel: 420 2 225 13 859
Fax: +420 2 225 18 319
E-mail: pavel.pribyl@ecn.cz

Lengyelország:

Andrzej Gula
IGTR, (CEE Bankwatch Net-
work)
Krowoderska 5/3, 31-141
Krakow, Lengyelo.
Tel/fax: +48 12 429 11 01,
tel: +48 12 430 03 20
E-mail: andrzejg@bankwatch.org

Észtország:

Peep Mardiste
Friends of the
Earth-Estonia/CEE Bankwatch
Network
Pf. 318., 50002 Tartu, Észtó.
Tel: +372 50 78 111
Fax: +372 7 409140

Litvánia:

Linas Vainius
Atgaja Community (FoE Lithu-
ania/CEE Bankwatch Network)
Pf. 156., LT-3000 Kaunas,
Litvánia
Tel: +370 7 20 72 50

Fenntartható elmélet...

Fax: +370 7 20 92 74
E-mail: linas@atgaja.ot.lt

Magyarország:

Dönsz Teodóra
ETK (CEE Bankwatch Network)
Pf. 123., 1450 Budapest,
Magyarország
Tel: +36 1 217 08 03
Fax: +36 1 216 72 95
E-mail: ddori@zpok.hu

Farkas István
Magyar Természetvédők
Szövetsége - FoE Hungary
Pf. 123., 1450 Budapest, Magyaro.
Tel: +36 1 216 72 97
Fax: +36 1 216 72 95
E-mail: ifarkas@zpok.hu

Szlovákia:

Lenka Zentkova
CEPA (FoE Slovakia/CEE
Bankwatch Network)
Ponicka Huta 65, 976 33 Poniky,
Szlovákia
Tel/fax: +421 88 4193324
E-mail: zentkova@changenet.sk

Brüsszeli iroda:

Magda Stoczkiewicz
Friends of the Earth Europe/CEE
Bankwatch Network
29, rue Blanche, 1060 Brüsszel,
Belgium
Tel: +32 2 542 01 88/80,
Fax: +32 2 537 55 96
E-mail: magdas@foeeurope.org