

KISS ÁGNES

A környezet fenntarthatósága az EU regionális politikájában

A hazai gazdaságfejlesztési programok tapasztalatai

*„Minden ma létező probléma egy korábbi jó-
akarató fejlesztés eredménye.”*

Az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága „Közös jövőnk” című jelentésében a fenntartható fejlődés fogalmát a következőképpen határozta meg: „a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket¹”. A fenntartható fejlődés elméletének, mint új fejlődési modellnek a lényege, hogy benne a környezetvédelmi, a gazdasági és a szociális kérdések összefonódnak. Mindháromat együttesen, kölcsönhatásaik figyelembevételével kell mérlegelni a különböző fejlesztési stratégiák, programok kidolgozása során, illetve a konkrét intézkedésekben, cselekvésekben.

Az elmúlt évtizedekben politikai és kvázialkotmányos szinten az Európai Unióban végbement a fenntartható fejlődés filozófiájának egyfajta elismerése. A Közösség tagállamai felismerték, hogy a környezeti fenntarthatóságnak, mint célnak át kell hatnia a közösségi szintű, valamint a nemzeti, illetve regionális stratégiákat, a politikákat és az egységes belső piac egészét. Az Amszterdami Szerződésnek köszönhetően a fenntartható fejlődés a regionális politika szabályozásában horizontális elvként jelenik meg, az alapokból támogatott programoknak, projekteknek összhangban kell lennie a fenntartható fejlődés követelményeivel. Az EU a Strukturális Alapok által támogatott programok lebonyolítására vonatkozó jogszabályokban explicit módon kifejezi a fenntartható fejlődés iránti elkötelezettségét, célként írja elő a tagállamok számára az alapok forrásainak a fenntartható fejlődés elvének megfelelő használatát. A Strukturális Alapok társfinanszírozásával megvalósuló programok környezeti sikerét azonban nagyban meghatározza a végrehajtás gyakorlata. Az adott tagállam elkötelezettségén múlik, hogy a projekt kiválasztás és megvalósítás során mennyiben sikerül érvényt szerezni a környezeti szempontoknak.

Az EU regionális politikai szabályozásának megfelelően a lebonyolítás hazai intézményrendszere is célként írja elő a Strukturális Alapok forrásainak a fenntartható fejlődés elvének megfelelő használatát. Tervezési szinten a Stratégiai Környezeti Vizsgálat biztosítja, hogy a programok és intézkedések megfeleljenek a fenntartható fejlődés elvének. A végrehajtás során a projekttervek értékelésénél és kiválasztásánál kritérium a környezeti fenntarthatóság elvárásainak teljesülése. Kérdés azonban,

¹ WORLD COMMISSION ON ENVIROMENT AND DEVELOPMENT (1987): Our Common Future. Oxford: Oxford University Press. 400 p.

hogy a megvalósítás fázisában kellő hangsúllyal jutnak-e érvényre a környezeti fenntarthatóság szempontjai.

Jelen tanulmány célja a Strukturális Alapok támogatásaival megvalósuló hazai gazdaságfejlesztési programok lebonyolítási rendszerében a környezeti fenntarthatóság gyakorlati megvalósulásának bemutatása, kritikai értékelése. A szerző arra kíváncsi, vajon képes-e a lebonyolító intézményrendszer a környezeti fenntarthatóságnak érvényt szerezni az EU alapelveitől a Strukturális Alapok lebonyolítását szabályozó EU-s és hazai jogszabályokon és a végrehajtás intézkedéseit meghatározó operatív programokon át, a megvalósuló projektekig futó teljes láncolatban, vagy a fenntarthatóság kritériumai elvesznek, felpuhulnak, mire a konkrét fejlesztések szintjére érünk. A tanulmány bemutatja, milyen előrehaladás történt a 2004–2006-os programozási időszakhoz képest, és milyen eszközök állnak rendelkezésre a 2007–2013-as gazdaságfejlesztésre irányuló programokban a fenntarthatóság érvényesítésére. A szerző a releváns tervek és programok dokumentumainak elemzésével, valamint a pályázatok nyilvántartására szolgáló rendszerből nyert adatok segítségével értékeli, a környezeti fenntarthatóság érvényesítésének jelenlegi módja kellően hatékony-e, megfelelő-e fenntarthatósági céljaink eléréséhez, valamint javaslatot fogalmaz meg a fenntarthatósági kritériumrendszer továbbfejlesztésére vonatkozóan.

A téma aktualitását adja, hogy nemzetgazdasági szinten a közvetlen külföldi tőkeberuházások és a külföldi magánberuházásokhoz érkező hitelek után a harmadik legnagyobb volumenű fejlesztési forrást az állami fejlesztések, 2004 óta alapvetően az EU által társfinanszírozott fejlesztések jelentik. Az Európai Unió kohéziós politikára költethető forrásaiból Magyarország számára a 2007–2013-as időszakban 22,4 milliárd euró uniós forrás áll a rendelkezésre, melyből a gazdaság fejlesztésére a Gazdaságfejlesztési Operatív Program és a Közép-Magyarországi Operatív Program keretében mintegy 3,5 milliárd euró forrás fordítható. Ez az a fejlesztési forrás, amit megfelelő irányítás mellett a környezeti szempontokat figyelembe vevő beruházások irányába befolyásolhatunk.

Környezeti szempontok integrációja a Strukturális Alapok tervezési folyamataiban

A 2007–13-as programozási időszak regionális támogatásainak alapvető szabályait megfogalmazó 1083/2006/EK rendelet a támogatások alapelvei közé emeli be a fenntartható fejlődés biztosítását. Rögzíti: „Az alapok célkitűzéseit a fenntartható fejlődés keretében, valamint a környezet védelme és állapotának javítása céljának a Kohéziós Alap által előmozdítása keretében kell megvalósítani, a Szerződés 6 cikkében megállapítottak szerint”²

Ahhoz, hogy egy tagállam, illetve régiói részesedhessenek a Strukturális Alapok támogatásaiból, a tagállamnak el kell készítenie az Európai Bizottság részére benyújtandó, a régió fejlesztési céljait összefoglaló Nemzeti Stratégiai és Referencia Keretet (NRSK). Ez meghatározza a programozási időszak fő politikai prioritásait a végrehajtás kulcselemeivel együtt. A tagállamok az NRSK-t a Bizottsággal párbeszédet folytatva készítik el. A Bizottság értékeli a tagállam NRSK-ját és dönt a benne szereplő Operatív Programok listájáról, valamint az egyes alapoknak a programok-

² A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

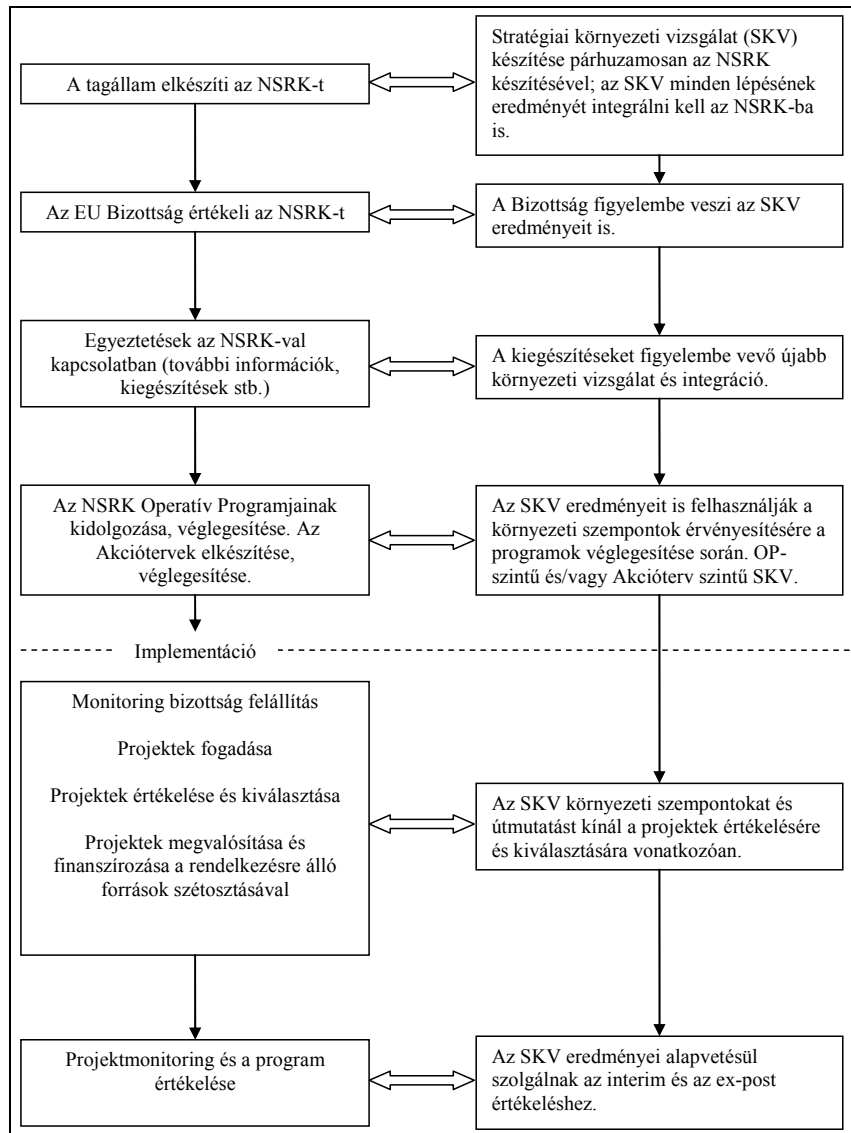
hoz való hozzájárulásáról. A tagállam a Bizottsági döntést követően dolgozza ki és nyújtja be az NRSK-ban szereplő célok megvalósításának eszközeül szolgáló ágazati és/vagy regionális Operatív Programokat (OP). A Bizottság értékeli a javasolt OP-t abból a szempontból, hogy az hozzájárul-e az NRSK és a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatások céljaihoz, végül dönt az OP elfogadásáról.

Az NRSK és az Operatív Programok Bizottság általi értékelésénél a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés mellett elsődleges szempont a fejlesztéshez kapcsolódó környezetvédelmi problémák kezelésére és a társadalmi igazságosság növelésére irányuló elkötelezettség bizonyítása. Annak érdekében, hogy az NRSK és a célkitűzéseit megvalósítani hivatott OP-k a lehető legjobb (legkevesebbé káros) környezeti hatásokkal valósuljanak meg, szükség van indikátorokkal jellemezhető és számszerűen értékelhető tervezetekre, melyek nemcsak a gazdasági befektetés-haszon viszonyra, hanem a tervek környezeti és társadalmi hatásaira is kiterjednek. Ennek lehetőségét teremti meg a Stratégiai Környezeti Vizsgálat (SKV).

A tervek és programok esetében a 2001/42/EK irányelv írja elő a Stratégiai Környezeti Vizsgálat elvégzését már a döntéshozatal legkorábbi fázisában. Az irányelvet közel tíz éves előkészítés és tárgyalás eredményeképp fogadta el a Tanács 2001-ben, célja a magas szintű környezetvédelem elősegítése a környezetvédelmi szempontok integrálása által. Az irányelvet az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005 (I.11) Kormányrendelet ültette át a magyar jogrendszerbe.

A Stratégiai Környezeti Vizsgálat egy szisztematikus és átlátható eljárás, melynek célja a környezeti hatások felmérése a döntéshozatali folyamat során. Fő jellegzetessége, hogy nem konfrontál, hanem együtt készül a tervvel, programmal és menet közben juttatja érvényre a környezeti érveket, így az eredmény minden esetben egy környezetvédelmi szempontból is elfogadható kompromisszumokat tartalmazó dokumentum. Az SKV-folyamat a környezet felmérésével, a természeti erőforrások és ökoszisztémák állapotának leírásával, a potenciális veszélyforrások, erősségek és gyengeségek meghatározásával veszi kezdetét. A SKV felvázolja a programdokumentum által érintett területekre vonatkozó környezeti szabályozás főbb követelményeit, összefoglalja a korábbi tervezési időszak értékeléseinek a környezeti hatásokra vonatkozó részét, definiálja a programdokumentum fejlesztési prioritásait és a környezet egyes elemei közötti kapcsolatokat. Meghatározza a terv, program által elérendő környezeti és fenntarthatósági célokat, a kiinduló indikátorokat és a teljesítményindikátorokat. Az SKV javaslatai és eredményei beépítésre kerülnek a vizsgált programdokumentumba. Mind az NRSK-nak, mind az OP-knak tartalmaznia kell egy, a régió környezeti helyzetét leíró fejezetet, értékelést a fejlesztések környezetre gyakorolt hatására vonatkozóan, továbbá a környezetvédelmi és a fenntartható fejlődés céljaira vonatkozó indikátorokat, és ezek kiinduló értékeit. Az SKV megállapításai a későbbiekben segítséget nyújthatnak a projekt kiválasztási szempontok összeállításában, valamint a projektmegvalósítás környezetbarát irányításában is.

A tervezési folyamatok és az SKV kapcsolódásának általános szempontjait a következő ábra szemlélteti.



1. ábra: Stratégiai környezeti vizsgálat a tervezés folyamatában

Forrás: saját adaptáció a European Commission, DGXI, Environment, Nuclear Safety and Civil Protection: Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes, 1998, (p.:23) alapján

A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program tapasztalatai

A 2004–2006 közötti időszakra vonatkozó átfogó fejlesztési célokat és stratégiát meghatározó Közösségi Támogatási Keret³ végrehajtását szolgáló öt operatív program egyike a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP) volt. Az Európai Regionális és Fejlesztési Alap társfinanszírozásával megvalósuló program célja a

³ Az NSRK-nak megfelelő programdokumentum az EU 2000–2006-os programozási időszakában.

termelősféra támogatásával, a vállalkozások versenyképességének javításával a magyar gazdaság hosszabb időszakon keresztül fennálló magas növekedési ütemének, versenyképes, az egységes piacon is jól teljesítő gazdaság kiépítésének elősegítése volt. Bár az Operatív Program 2003-as tervezésekor programszintű stratégiai környezeti vizsgálatra nem került sor, az OP és a Programkiegészítő Dokumentum szövegét megvizsgálva elmondható, hogy a dokumentumok megfelelően kezelik a környezeti fenntarthatóság kérdését, ugyanakkor nem teljeskörűen, hiszen számos esetben lehetőség lett volna további környezeti szempontú kritériumok beépítésére. A környezeti fenntarthatóságra vonatkozó indikátorok meghatározása nem kellő odafigyeléssel történt, tekintettel azokra a gyakorlati problémákra, amelyek a mutatók pontos definiálása, az adatok elérhetősége és a rendszeres beszámolás tekintetében merülnek fel.

Annak érdekében, hogy a környezetvédelmet fokozottan érvényesítő kezdeményezések előnyben részesüljenek, már a GVOP-ban is projekt-kiválasztási kritériumként szerepelt a környezeti fenntarthatóság. A pályázóknak egy szöveges mezőben kellett kifejteniük, projektjük miként járul hozzá a környezeti fenntarthatósághoz. Az erre adott válasz 5%-os súllyal szerepelt az értékelési szempontok között. A környezeti fenntarthatósághoz való hozzájárulás nyitott kérdésként történt megfogalmazása magában hordozta a válasz szubjektív megítélésének veszélyét.

Általánosságban elmondható, hogy a pályázatok értékelését végző ügyintézők nem rendelkeztek mélyebb környezetvédelmi ismeretekkel, így egységes bírálati iránymutatás híján nem valósulhatott meg konzisztens és objektív értékelés. A GVOP Irányító Hatósága által a támogatott kkv-k környezetvédelmi tevékenységének kutatására felkért konzorcium tanulmánya⁴ alapján a beérkezett mintegy 11 ezer pályázat környezetvédelemre kapott pontszámát vizsgálva megállapítható, hogy a projektek kétharmada környezetvédelmi szempontból nulla pontot kapott, és csupán a pályázók 12,5%-a érte el a kapható maximális 5 pontot. Megállapították, hogy a „*környezetvédelemre kapott pontszám nem igazán korrelál a pályázat végső, nyertes vagy nem nyertes megítélésével*”. A környezetvédelemre kapott pontszámok átlaga csupán 1,15. A pályázati adatlapok szövegének véletlenszerű mintavételes vizsgálata is a környezetvédelem megjelenésének szerény voltát támasztja alá. A pályázók a fenntartható fejlődés fogalmát gyakran félreértelmezték, a fenntartható fejlődéshez való hozzájárulás kifejtésében jellemzően csupán a jól hangzó, divatos szófordulatokat alkalmazták, érdemi tartalom nélkül.

A projektek megvalósításának környezeti fenntarthatósági szempontból történő vizsgálatához kevés adat áll rendelkezésre. A támogatási szerződés, ami a pályázónak a projekt megvalósítására vonatkozó kötelezettségeit tartalmazza, nem tér ki a környezeti fenntarthatósági szempontokra. A gyakorlatban tehát azok a környezetvédelmi vállalások, amiket a pályázó az adatlapban megjelölt – és amikre a pályázat értékelésekor plusz pontokat kapott! –, nem kerültek rögzítésre a szerződéses kötelezettségek között. A projektek előrehaladásáról és fenntartásáról szóló negyedéves, féléves jelentésekben nem volt olyan objektív visszacsatolás, amely alapján megtudható lett volna, hogy a környezetvédelmi vállalásokból mi az, ami teljesült, és mi nem. A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program és a keretében megvalósult pályázati kiírások ugyan látszólag megtették az Unió szabályozás által elvárt köte-

⁴ ÖKO Zrt. – CONSCT Kft. Konzorcium: Kis és középvállalkozások környezetvédelmi tevékenységének kutatása és fejlesztése, Budapest, 2006.

lező lépéseket a fenntarthatóságnak, mint horizontális célnak az elérése felé, azonban a gyakorlati megvalósulás során a környezeti fenntarthatóság érvényesítése nem kapott kellő hangsúlyt.

Az Új Magyarország Fejlesztés Terv értékelése fenntarthatósági szempontból

Az Európai Bizottság 2007 májusában fogadta el a 2007–2013-as programozási időszakra szóló magyar Nemzeti Stratégiai Referencia Keretet, az Új Magyarország Fejlesztési Tervet, mely két átfogó célt jelöl meg az ország számára: a foglalkoztatás bővítését és a tartós növekedés feltételeinek megteremtését. A fenti célokat hét ágazati operatív programon valamint a hét regionális operatív programon keresztül kívánja elérni.

Az EU előírásaink megfelelően mind az ÚMFT, mind az operatív programok esetében készültek stratégiai környezeti vizsgálatok. Előrelépést jelentett a 2004–2006-os programozási időszakhoz képest, hogy az ÚMFT garantálja: a projektek kiválasztása során a környezeti fenntarthatóság minden projektjavaslat vonatkozásában kötelező befogadhatósági feltételként jelenik meg, ezen kívül ígéretet tesz arra, hogy a végrehajtás során is érvényesíteni fogja a lebonyolító intézményrendszer a fenntarthatóság szempontját, és a monitoring tevékenység a környezeti fenntarthatóság vizsgálatára is kiterjed.

Fenntarthatósági szempontból az ÚMFT legnagyobb hibája, hogy rendkívül erős hangsúlyt fektet a tartós növekedésre, és szinte minden prioritást a gazdasági növekedés céljának megvalósulása alá rendel. Egy stratégia, terv sikeres megvalósításának méréséhez elengedhetetlen a jól meghatározott, releváns indikátorok megléte. Jelentős hiányossága az ÚMFT-nek, hogy a használt indikátorok esetlegesen, átgondolatlanok és sokszor nincsenek számszerűsítve. A környezeti fenntarthatósági indikátorok közül hiányoznak az ökológiai potenciálra, a területhasználatra, a környezetegészségügyre vonatkozóak, a dokumentumban szereplő indikátorok pedig önmagukban nem biztos, hogy környezeti szempontból kívánatosak. Az SKV a környezeti indikátorok listáját számos egyéb mutatószámmal javasolta kibővíteni, a makroszintű indikátorok között a GDP-n és a Human Development Indexen kívül a valódi fejlődés mutatójának (GPI)⁵ megjelenítését is szorgalmazza. Mindezek azonban – sajnálatos módon – nem kerültek beépítésre a Tervbe. Az EU által kötelezően előírt elemek tehát megvannak, de a látszólagos megfelelés mögött a gazdasági növekedés céljának dominanciája és az ökológiai megfontolások háttérbe szorulása figyelhető meg.

A Gazdaságfejlesztési Operatív Program értékelése

A Gazdaságfejlesztési Operatív Program (GOP) a hat konvergencia-régióra kiterjedő ágazati operatív program, mely legközvetlenebbül járul hozzá az ÚMFT növekedési céljának elősegítéséhez. Fő célja a magyar gazdaság tartós növekedésének elősegítése, ennek érdekében négy prioritást jelöl ki. Ezek: a kutatás-fejlesztés és innováció, a vállalkozások, kiemelten kis- és középvállalkozások kapacitásainak fejlesztése, az

⁵ A Valódi Fejlődés Mutatót (GPI – Genuine Progress Indicator) C. Cobb, D. Halstead és J. Rowe publikálta 1995-ben. A mutató a GDP által is számba vett személyes fogyasztásból indul ki, de módosítja azt a jövedelemelosztás alakulásával, majd hozzáadja, illetve levonja a különböző társadalmi, ökológiai költségeket és hasznokat. Pozitívuma, hogy figyelembe veszi a házimunka és a családban folyó gyermeknevelés értékét, a csökkenő szabadidőt, az önkéntes munka értékét, a tartós fogyasztási javak szolgáltatásait, a bűnözés költségét, valamint a környezetszennyezés, környezetvédelem költségeit.

üzleti környezet fejlesztése, valamint a kis- és középvállalkozások finanszírozási forrásokhoz való hozzáféréseinek elősegítését szolgáló pénzügyi eszközök prioritás. A Pest megyében és Budapesten megvalósuló projektek támogatása elkülönülten, a Közép-Magyarországi Operatív Program (KMOP) keretében valósul meg. A KMOP első prioritása, „*a tudásalapú gazdaság innováció- és vállalkozásorientált fejlesztése*” tartalmazza a Közép-Magyarországi régióban a gazdaság fejlesztésére fordítandó forrásokat. A prioritás keretében megjelenő pályázati kiírások a GOP „tükrő-pályázatai”.

A GOP esetében is megtörtént a stratégiai környezeti vizsgálat. Az OP szövegét elemezve megállapíthatjuk, hogy a környezeti problémák megfelelő súllyal szerepelnek, valamint a környezeti fenntarthatóság fellelhető a célkitűzések között is, bár az intézkedések részletezésénél sehol sem található konkrét utalás a megoldási javaslatokra. Környezeti szempontból pozitív, hogy a GOP a kutatás-fejlesztés illetve a magas hozzáadott értékű tevékenységek ösztönzésén keresztül hozzájárul a gazdaság kevésbé anyag- és energiaigényes tevékenységeinek, szektorainak a fejlesztéséhez. A technológiai korszerűsítés támogatása, a termelékenység növekedése által szintén megteremtheti az anyag- és energiafogyasztás mérséklésének, és a GDP-arányos környezetterhelés csökkenésének a lehetőségét. Kérdés, hogy a hatékonyságnövelésből eredő környezeti hasznok az össztermelési volumen emelkedéséből, valamint a megnövekvő szállítási igényekből adódó káros hatásokat képesek-e ellensúlyozni.

Fenntarthatósági szempontból a kkv-szektor fejlesztése is alapvetően helyeselhető, kiváltképp, ha az a helyi erőforrásokra, munkaerőre és tudásra támaszkodik. Pozitívuma a GOP-nak, hogy a fenntartható fejlődéshez való hozzájárulás a kiválasztási szempontokon kívül is megjelenik a programban. A GOP-2.1.4.-es komponens esetében önálló fejlesztési cél a környezeti szempontú technológiafejlesztés kkv-k részére, melyre elkülönített források állnak rendelkezésre. Fontos azonban megjegyezni, hogy ugyan a gazdaság fejlődése és versenyképességének erősödése a termelékenység és a jövedelemtermelő képesség növekedése révén erősítheti a fenntarthatósági szempontok érvényesülését, de a tartós gazdasági növekedés kizárólag átmeneti, középtávú cél lehet, mivel az hosszabb távon ökológiailag fenntarthatatlan.

A Gazdaságfejlesztési Operatív Program esetében a környezeti fenntarthatóság projektszintű érvényesítésének eszköze az értékelési kritériumrendszer. A pályázati adatlapon felsorolt környezeti fenntarthatósági szempontok közül kell a pályázónak választania, mely területen, területeken vállalja környezeti teljesítményének javítását. Minden, az alapok által támogatott projektnek teljesítenie kell bizonyos minimum-feltételeket, de ezeken felül is tehetnek a pályázók környezeti fenntarthatósági vállalásokat, amikért plusz pontokat szerezhetnek a pályázat értékelésekor.⁶ Fontos megjegyezni, hogy a legegyszerűbb, kisösszegű támogatást nyújtó pályázatok esetében, ahol automatikus bírálati eljárást alkalmaztak, környezeti fenntarthatósági kritériumrendszer nem került beépítésre⁷.

⁶ A választható fenntarthatósági kritériumokat részletesen az alábbi dokumentum tartalmazza: Útmutató a fenntartható fejlődés érvényesítéséhez az Új Magyarország Fejlesztési Terv Gazdaságfejlesztési Operatív Programja keretében kiírt pályázatokhoz, (2008) <http://www.nfu.hu/doc/4>

⁷Ezek 2007-ben az 1-től 10 millió, majd 2008-ban 20 millió forint támogatásig terjedő, mikro- és kisvállalkozások számára kiírt, technológiai korszerűsítést szolgáló támogatási konstrukciók, valamint a minőség-, környezet és egyéb irányítási rendszerek bevezetését támogató pályázati kiírások voltak.

A GOP és a KMOP gazdaságfejlesztési témájú pályázati kiírásaira beérkezett pályázatok környezeti teljesítményét a pályázati adatlapokon megjelölt kritériumoknak az Egységes Monitoring Információs Rendszerben (EMIR) található adataira alapozva vizsgálta a szerző, 2008. november 21-i adatbázis lekérdezés alapján. A tanulmány a rendszerben lévő, fenntarthatósági szempontból értékelhető 2417 pályázat adatait elemzi a környezeti fenntarthatóságra kapott pontszám, valamint a választott kritériumok tekintetében az összesített adatokra, valamint a pályázatok bizonyos jellemzői (vállalatméret, iparág valamint területi elhelyezkedés) alapján képzett csoportokra vonatkozóan.

A környezeti fenntarthatósági szempontokra maximum 5 pont adható a teljes pályázatra vonatkozó maximum 100 pontból. A 2417 darab értékelt pályázat környezeti fenntarthatóságra kapott pontszámának az átlaga 3,39, a maximális 5 pontot a pályázók 26%-a érte el. Ez, a GVOP-s pályázatokhoz képest pozitív elmozdulás egyrészt annak tudható be, hogy míg a GVOP esetében 0 ponttal is lehetett támogatáshoz jutni, a GOP esetében az a pályázó, aki a minimálisan megkövetelt 1 pontnyi szempontot sem vállalta, nem kaphatott támogatást. Minden bizonnyal pozitív hatása volt a környezeti vállalatokra annak is, hogy egy szabadon kitölthető szövegdoboz helyett konkrét környezeti teljesítmények felsorolása szerepelt az adatlapon, és a pályázónak „csak” választania kellett az irányított szempontok közül. Korábbi kutatások alapján elmondható, hogy a pályázók tevékenységük környezeti szempontjairól, valamint általánosságban a környezeti fenntarthatóságról meglehetősen keveset tudnak. Valószínűsíthető, hogy könnyebben választottak az irányított szempontok közül esetleg olyat is, amit a környezeti fenntarthatóság területén lévő hiányos ismereteik miatt önmaguktól nem említettek volna.

Fontos kérdés, hogy vajon a környezeti fenntarthatóság, mint értékelési kritérium mennyiben képes a projekteket a környezetileg jobb teljesítmény elérésére ösztönözni. Annak megállapítására, hogy mennyire befolyásolja a környezeti fenntarthatóságra kapott pontszám azt, hogy az adott pályázat támogatásra kerül-e, a pontszám, mint mennyiségi változó és a nyertes/nem-nyertes státusz, mint minőségi ismérv közötti vegyes kapcsolat szorosságának mérésére szolgáló mutatót használta a szerző. Az összes értékelt pályázat vonatkozásában kiszámított szóráshányados értéke 0,12, ami a két ismérv között nagyon gyenge kapcsolatot számszerűsít. Ez a vizsgált pályázatok esetében megerősíti azt a hipotézist, hogy a fenntarthatóságra kapott pontszám nem befolyásolja szignifikánsan azt, hogy az adott pályázat részesül-e támogatásban, vagy sem.

Az egyes pályázók által választott környezeti fenntarthatósági szempontok vizsgálata két okból is releváns. Egyrészt a választott szempontok alapján fontos következtetések vonhatóak le a pályázó vállalkozások környezetvédelemmel kapcsolatos attitűdjeire, valamint a projektek környezeti teljesítményére vonatkozóan. Másrészt a pályázók által választott szempontok részletes vizsgálatán keresztül elemezhetjük, vajon a jelenlegi értékelési rendszerben szereplő környezeti fenntarthatósági szempontok valóban relevánsak-e, jól jellemzik-e fenntarthatósági szempontból az adott projektet, illetve teljesítésük vállalása várhatóan tényleges hatást gyakorol-e a tágran értelmezett környezetre. A részletes elemzés tehát lehetőséget nyújt – a jelenlegi fenntarthatósági értékelési rendszer tapasztalatai alapján – az esetleges változtatási javaslatok megfogalmazására is.

A fenntarthatósági kritériumok részletes elemzése alapján elmondható, hogy a pályázók többsége olyan fenntarthatósági szempontokat vállal, amelyeknek a meg-

valósítása nem igényel túl nagy erőfeszítést a részéről. A könnyen és olcsón megvalósítható kategóriák, vagy azok, amelyek betartását később nem lehet objektív módon ellenőrizni, több pályázatnál fordulnak elő, mint azok, melyeknek a betartása nagy ráfordítást, vagy komoly mérést igényel.

A leggyakrabban választott fenntarthatósági szempontok azok voltak, amelyek a projektek nagy részénél értelmezhetőek, valamint betartásuk meglehetősen kis ráfordítást igényel a pályázótól, mint a pályázók 95%-a által vállalt „*Újrahasznosított papírhasználat bevezetése és/vagy növelése az irodai és nyomdai munkák során*”, a „*A tudásmegosztás (képzések, konferenciák stb) választott körülményei környezettudatosságot tükröznek*”(84%), vagy a „*Kombinált valamint anyag- és energiatakarékos irodatechnikai készülékek beszerzése és alkalmazása*”(84%). Meg kell jegyezni, hogy ezen kritériumok betartásának ellenőrzése a teljes pályázati életciklusban meglehetősen nehéz, azaz az esetleges nem teljesítésnek nincs kockázata a pályázó számára.

A gyakran választott szempontok más részét indokolhatja, hogy adminisztratív intézkedésekkel könnyen teljesíthetőek. A „*Fenntarthatósági tervvel vagy programmal rendelkezik*” kritériumra adott válaszok alapján a pályázat benyújtásakor csupán a pályázók 10%-a rendelkezik fenntarthatósági tervvel vagy programmal, a projekt befejezésére azonban már 82%-uk vállalja, hogy elkészíti/elkészítteti a dokumentumot. Hasonló okokból népszerűek a „*Rendszeres környezet-egészségügyi kockázat értékelések készítése vagy gyakoriságának növelése*” (81%) illetve a „*Környezetvédelmi/fenntarthatósági megbízott vagy környezeti nevelési, fenntarthatósági-oktatási felelős, munkacsoport kijelölése*” (89%) szempontok is.

Szintén gyakran választott szempontok azok, amelyek a későbbiekben megtakarításokat, közvetlen gazdasági előnyöket eredményezhetnek a pályázónál, mint a „*Környezeti szempontokat érvényesít a beszerzendő eszközök, termékek, alapanyagok kiválasztásánál*” (92%). Akár komoly erőfeszítést is igényelhetnek a pályázóktól, és relatíve jól ellenőrizhetőek is, a pályázók 88% illetve 83%-a által vállalt „*Fajlagos energiafelhasználás csökkentése*”, vagy a „*Fajlagos vízfelhasználás csökkentése*” szempontok. Minden bizonnyal a későbbi gazdasági hasznok miatt volt népszerű a „*A termék-, szolgáltatásfejlesztés során a várható környezeti hatások elemzése megtörténik*”, amit a pályázók 89%-a választott, bár ennek a pontnak a népszerűségéhez hozzájárulhatott az is, hogy ellenőrzése nem könnyű feladat.

A bonyolult méréseket és esetlegesen költséges beavatkozást igénylő „*Szennyvizek szennyezőanyag tartalmának csökkentése*” szempontot a pályázók csupán 9%-a, a „*Összes keletkezett hulladék mennyiségének csökkentése*” szempontot 22%-a választotta. A legkevésbé népszerű szempont a „*Közúti szállítás intenzitásának csökkentése*”, amit mindössze a releváns pályázati kiírások pályázóinak 7%-a jelölt.

A gazdaságfejlesztési pályázatok támogatotti célcsoportját a vállalkozások, ezen belül is elsősorban a kis- és középvállalatok képezik. A vállalatméret szerinti elemzések eredménye alapján általánosságban elmondható, hogy a vállalatméret növekedésével egyre több fenntarthatósági szempontot vállaltak a pályázók. A szempontok többségénél megfigyelhető, hogy a vállalatok aránya a mikro-vállalkozásoktól a nagyvállalatok felé haladva fokozatosan nő. Ennek egyik oka, hogy a nagyobb vállalatok általában nagyobb, komplexebb, gyakran építéssel is együtt járó beruházásokat valósítanak meg a támogatásból. A bonyolultabb projektek esetében pedig több fenntarthatósági szempont jöhet számításba, mint a mikro-, kisvállalatok által többnyire megvalósított egyszerű gépbeszerzések esetében. A vállalatméret növekedésével feltételezhetjük továbbá, hogy jogszabályi kötelezettségei révén egyre „jobban

ért” a pályázó a környezetvédelemhez, valamint az egyes szempontok betartásával járó többletköltséget könnyebben tudja vállalni, mint egy mikro- vagy kisvállalkozás. A környezeti teljesítmény javítása a nagyvállalatok esetén méretgazdaságossági okok miatt gyorsabban megtérül. Néhány olyan szempont található csak, amit jellemzően a mikro-, kisvállalatok jelöltek be nagyobb arányban. Ezeket a mikro- és kisvállalkozások helyi viszonyokba való jobb beágyazottsága magyarázza.

A pályázó iparági hovatartozása szerint végzett vizsgálat alapján elmondható, hogy nincs olyan iparág, amelynek képviselői tendenciózusan jobb környezeti teljesítményt mutatnának a vállalatok alapján, mint más iparágak. A tevékenységek eltérő jellegéből és eltérő környezeti terheléséből adódóan azonban jellemzően más-más területeken vállalták a szempontok teljesítését a feldolgozóipar és a szolgáltatási szektor pályázói. Pozitívnak mondható, hogy a termelőtevékenységet végző iparágak vállalkozásai 90%-nál nagyobb arányban vállalták a „*Fajlagos anyagfelhasználás csökkentése*” szempont teljesítését. Sajnálatos viszont, hogy a környezetterhelő kibocsátások csökkentésére irányuló szempontok esetében azok az iparágak, ahol feltételezhetően jelentős kibocsátások keletkeznek, kevésbé vállalták a kritérium teljesítését, mint a döntően szolgáltatásokkal foglalkozó vállalkozások. Hasonló a helyzet az „*Összes keletkezett hulladék mennyiségének csökkentése*”, a „*Felhasznált veszélyes anyag mennyiség csökkentése, helyettesítés nem veszélyes, kevésbé veszélyes anyagokra*” vagy a „*Szennyvizek szennyezőanyag tartalmának csökkentése*” szempontok esetében, ahol a feldolgozóipari ágazatok kisebb arányban vállalták a teljesítést, mint a szolgáltatási ágazatokhoz tartozók.

Területi elhelyezkedés szempontjából a pályázatok viszonylag homogénnek mondhatóak. A fenntarthatósági szempontok döntő többségénél a vállalatok aránya régióként együtt mozog, kivételt képez ez alól néhány szempont esetében a közép-magyarországi régió. Érdekes módon a közép-magyarországi régióban arányaiban kevesebb pályázó vállalta a „*Környezeti szempontú tanúsítás szerint működik*”, valamint a „*A létrejövő terméket/szolgáltatást minősíti valamely elfogadott környezeti, fenntarthatósági minősítési rendszer szerint*” szempontokat. Egyértelműen a budapesti pályázók közép-magyarországi régió belüli túlsúlyának tudható be, hogy a „*A projekt során többlet zöldfelület fejlesztés valósul meg az előírt minimális zöldfelületi arányhoz képest*” kritériumot jóval kevesebben választották ebben a régióban, mint az ország más területein.

A projektek megvalósítására vonatkozóan kevés adat áll rendelkezésre, mivel a GOP és a KMOP indulása óta eltelt relatíve kevés idő alatt a támogatott projektek döntő többsége még nem ért el a megvalósításban odáig, hogy tényleges környezeti szempontú teljesítményét vizsgálni lehetne. A környezeti monitoring területén azonban ki lehet jelenteni, hogy nagy előrelépést jelent a korábbi időszakhoz képest, hogy a kedvezményezetteknek a projekt előrehaladási és fenntartási jelentésekben rendszeresen be kell számolniuk a fenntarthatósági vállalásukról, azaz a környezeti fenntarthatósági vállalások nem teljesítése ugyanúgy szankcionálható, mint bármely más szerződéses feltétel be nem tartása. A monitoring rendszer szigorodása minden bizonnyal elősegíti, hogy a kedvezményezettek komolyabban vegyék a környezeti vállalások betartását.

Következtetések és javaslatok

Az ÚMFT operatív programjaiban kialakított fenntarthatósági kritériumrendszerrel elmondható, hogy segítségével a korábbi értékelési rendszer legnagyobb hibáit orvosolták. A környezeti szempontok a GOP-ban a GVOP-hoz képest jobban nyomon kö-

vethetőek, ellenőrizhetőbbek és egy viszonylag objektív rendszert alkotnak. Ennek, bonyolultsága ellenére megvan az az előnye, hogy lehetőséget nyújt a pályázóknak arra, hogy környezeti teljesítményüket a tevékenységüktől függően a legmegfelelőbb területen, területeken javítsák. Mindenképp pozitívum, hogy az új fenntarthatósági szempontrendszer úgy épül fel, hogy az a szűken értelmezett projekt környezeti szempontjai mellett, a megvalósuló beruházás működtetése során keletkező környezeti hatások kezelésére tett erőfeszítéseket, valamint a pályázó szervezet jelenlegi környezetvédelmi tevékenységét is értékeli.

Mint azt az összes értékelt pályázat környezeti fenntarthatóságra kapott pontszámának vizsgálata alátámasztja, az értékelési rendszerben jelenleg 5%-os súllyal szereplő fenntarthatósági szempontok nem bizonyulnak elegendőnek ahhoz, hogy a környezetileg jobb teljesítményt nyújtó projektek nagyobb arányban kerüljenek támogatásra. A pályázati rendszer egészének környezetileg fenntarthatóbbá tételéhez javasolt a jelenleg ezen kritérium szerint adható 5 pont megemelése.

A pályázók által választott fenntarthatósági kritériumok vizsgálata igazolta azt a hipotézist, hogy a pályázók többsége olyan szempont teljesítését vállalja, amelyek megvalósítása könnyen és olcsón megoldható, valamint a későbbiekben valamilyen gazdasági előnyt is eredményez a pályázó számára. A probléma azokkal a szempontokkal van, amelyeknél az adott vállalat teljesítésének az ellenőrzése nehezen vagy egyáltalán nem megoldható. Az ilyen típusú szempontok esetén ugyanis fennáll a veszélye annak, hogy a későbbi teljesítés szándéka nélkül, pusztán a könnyű pontszerzés érdekében választják a pályázók. Tekintettel arra, hogy az elemzés alapján szép számmal akadnak olyan pályázók is, akik a számottevő környezetterelés-csökkenést eredményező, komoly erőfeszítéseket igénylő és relatíve jól ellenőrizhető szempontokat választották, megfontolandó a szempontrendszer ezt figyelembe vevő változtatása. Mindezt a „soft” szempontok kötelezővé tételével, vagy az egyes szempontokra adható pontszámok jobb differenciálásával lehetne megoldani.

A vállalatméret szerinti elemzések eredménye alapján ajánlatos a nagyvállalati pályázói kör esetében több, vagy „komolyabb” környezeti teljesítményt elvárni – akár számukra kötelezően teljesítendő szempontok beépítésével is –, mint a mikro és kisvállalkozások esetében. Érdekes lenne továbbá megfontolni, hogy a szektorsemlegesség elvét nem sértően melyek lennének azok az iparágak, ahol esetleges kötelező vállalásokat követelhetne meg az intézményrendszer annak érdekében, hogy a nagy környezetterheléssel járó projekteket a jogszabályi kötelezettségeken felül is a fenntarthatóság irányába mozdítsa el.

A gazdaságfejlesztési pályázatok jelenlegi rendszerében az automatikus elbírálású, relatíve kis támogatási összegű pályázati konstrukcióknál a fenntartható fejlődés szempontjai nem kerülnek megnyugtató módon érvényesítésre. Ezen konstrukciók pályázatait 2007-2008-ban az összes pályázat majdnem felét adták. Ebben a körben egy-egy megvalósuló beruházás összköltsége relatíve kevesebb, mégis összességében már jelentős nagyságú beruházási tömeg az, amit jelenleg nem próbál meg az intézményrendszer a fenntarthatóság felé befolyásolni. Mindenképpen fontos volna, egy, a projektek jellegéhez igazodó, a nagyobb projektekhez képest azonban jóval egyszerűbb környezeti fenntarthatósági kritériumrendszert kidolgozni ezen pályázói körre vonatkozóan is. Szakirodalmi források alapján épp a kisebb projekteket megvalósító mikro- és kisvállalkozások azok, amelyek a legkevésbé vannak tisztában tevékenységük környezeti hatásaival. Egy irányított szempontokat tartalmazó értékelési rendszer ebben a pályázói körben nagyban hozzájárulna a támogatásból megva-

lósuló projektek környezeti színvonalának emeléséhez, illetve a pályázó vállalkozások környezeti tevékenységének fejlesztéséhez.

A pályázati rendszer környezeti szempontú szigorítását szolgálná, hogy – hasonlóan a munkaügyi bírsággal érintett vállalkozások kizárásához –, az elmúlt három évben környezetvédelmi bírsággal sújtott és a környezetszennyező magatartásán nem változtató vállalkozás ne kaphasson támogatást.

Összegezve tehát a jelenlegi fenntarthatósági kritériumrendszerből kiindulva ajánlatos az adott pályázati kiírást tekintve egyszerűbb, a pályázati rendszer egészét tekintve viszont differenciáltabb rendszer kidolgozása. A relatíve kis összegű tömegpályázatokra vonatkozóan viszonylag kevés, de jól ellenőrizhető, objektív fenntarthatósági szempontot tartalmazó kritériumlista alkalmazása a kívánatos. A nagyobb, komplexebb projektekre vonatkozóan a jelenlegi szempontok struktúrája megfelelő, azzal a kiigazítással, hogy a nagyobb projektek esetében a „soft” kritériumok nem játszhatnak szerepet a pontszám kialakításában. Itt elegendő „komoly” kritérium választását is lehetővé teszi a projekt. Megfontolandó továbbá a környezeti költségeket relatíve könnyebben teljesítő nagyvállalatok, vagy egyes nagyobb környezeti terhelést eredményező iparágak, projekt típusok esetén bizonyos vállalások kötelezővé tétele. Fontos azonban szem előtt tartani, hogy csak reális, teljesíthető és ellenőrizhető fenntarthatósági célokat szabad és érdemes kötelezővé tenni. A pályázati rendszer egészére olyan struktúrában kell kialakítani a fenntarthatósági szempontrendszert, hogy a teljesítések későbbi monitoringozása során az adatok kumulálhatók legyenek, és lehetőséget adjanak a komponens és OP szintű környezeti indikátorok meghatározására. A megfelelő fenntarthatósági értékelési rendszer önmagában azonban kevés. Ahhoz, hogy az adott vállalkozások valóban meg is valósuljanak, szükség van a szigorú, de a kedvezményezettektől reális adatszolgáltatást megkövetelő környezeti monitoring rendszerre is.

Az a tény, hogy a környezeti fenntarthatóság értékelési szempontként megjelenik a gazdaságfejlesztésre irányuló pályázati rendszerben, elindított egy pozitív szemléletbeli változást, rákényszerítette a pályázó vállalkozásokat arra, hogy átgondolják a projektjük és talán egész tevékenységük környezeti szempontból releváns aspektusait. A pályázati rendszer és az azzal kapcsolatos önszabályozás a jövőben is fontos szerepet játszhat a vállalkozások környezeti teljesítményének javításában, környezettudatuk fejlesztésében. Kiemelkedő szerep jut mind a pályázóknak, mind a lebonyolító intézményrendszer képviselőinek a megvalósítás során, hogy a pályázati rendszeren keresztül ez a pozitív tendencia tovább folytatódhasson, a magyar gazdaság versenyképességének fejlődésével egyidejűleg a környezeti fenntarthatósági szempontok is érvényre juthassanak.

Irodalom

- Biacs R. (2004): Az Európai Unió Strukturális Alapok és a környezetvédelmi értékelések rendszere. 175-182 p. In: Kerekes S., Kiss K. (Szerk.): *Környezetpolitikánk európai dimenziói*. Budapest: MTA Társadalomkutató Központ. 304 p.
- European Commission, DGXI, Environment, Nuclear Safety and Civil Protection (1998): A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes <http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/sea-guidelines/handbook-full-text-part1.pdf>
- Gyulai I. (É.n.): Egyes tervek és programok környezeti vizsgálatának fenntarthatósági szempontjai. <http://www.ecolinst.hu/letoltok/SKValapok.pdf>.
- Magyar Köztársaság Kormánya (2003): Gazdasági Versenyképesség Operatív Program 2004-2006. CCI No: 2003 HU 16 1 PO 002

- Magyar Köztársaság Kormánya (2003): Program-kiegészítő Dokumentum Gazdasági Versenyképesség Operatív Program 2004-2006. A GVOP Monitoring Bizottság 2006. december 19-i ülésén jóváhagyott változat
- Magyar Köztársaság Kormánya (2007): Új Magyarország Fejlesztési Terv, Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakerete 2007–2013, Foglalkoztatás és növekedés
- OKEAN Mérnöki Tanácsadó Kft, Cowi Magyarország Tanácsadó és Tervező Kft.: A modern üzleti környezet erősítése akcióterv stratégiai környezeti vizsgálata, 2007 június 15.
- OKEAN Mérnöki Tanácsadó Kft, Cowi Magyarország Tanácsadó és Tervező Kft.: A vállalkozások komplex fejlesztése akcióterv stratégiai környezeti vizsgálata, 2007. VI. 15.
- OKEAN Mérnöki Tanácsadó Kft, Cowi Magyarország Tanácsadó és Tervező Kft.: K+F és innováció a versenyképességért akcióterv stratégiai környezeti vizsgálata, 2007 június 15.
- ÖKO Zrt. – CONSCT Kft. Konzorcium: Kis és középvállalkozások környezetvédelmi tevékenységének kutatása és fejlesztése, Budapest, 2006
- Pernecky L. (Szerk.) (2006): Zöld szempontok a környezetkímélő és a fenntartható fejlődést szolgáló fejlesztésekhez. http://www.tff.hu/doc/mtvsz_zold_szempontok_vegleges.pdf
- Respect Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság konzorciuma (2006): 2007-2013-ra vonatkozó Új Magyarország Fejlesztési Terv (NRSK) környezeti szempontú értékelése, 2. jelentés, Budapest
- Respect Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság konzorciuma (2006): A Gazdaságfejlesztési és a Közlekedési Operatív Program környezeti vizsgálata, 2. jelentés, Budapest
- Szilvácsku ZS. (2003): Stratégiai környezeti vizsgálatok gyakorlata az Európai Unióban. Budapest: Vitaregnat Bt. 180 p.
- Útmutató a fenntartható fejlődés érvényesítéséhez az Új Magyarország Fejlesztési terv Gazdaságfejlesztés Operatív Programja keretében kiírt pályázatokhoz, (2008) <http://www.nfu.hu/doc/4>
- Zöld Fejlesztéspolitikai Munkacsoport (É.n.): Környezet- és természetvédő társadalmi szervezetek fejlesztéspolitikai munkacsoportja véleménye az Új Magyarország Fejlesztési Tervről, <http://www.mtvsz.hu/dynamic/regpUMFTkornyvelemen.pdf>
- WORLD COMMISSION ON ENVIROMENT AND DEVELOPMENT (1987): Our Common Future. Oxford: Oxford University Press. 400 p.

Jogszabályok

- A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról
- 2/2005. (I.11) Korm. rendelet az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról.

