

# KÖRNYEZETINTEGRÁCIÓS FORMÁK A TERÜLETFEJLESZTÉSI PROGRAMOZÁSBAN

PÉTI MÁRTON\*

## Bevezetés

A tanulmány az Európai Unió és Magyarország területfejlesztési programozásában és a programmegvalósításban jelenleg felelhető környezetintegrációs formákat mutatja be. A környezetvédelem és a területfejlesztés már elméleti és logikai megfontolások alapján is egymásra utalt szakmai területek tekinthetők. Így nem véletlen, hogy a területfejlesztési programozásban is fellelhetők a kifejezetten környezetintegrációs célú, vagy a környezetintegráció érvényesítésére is alkalmas elemek, mint például a környezetintegrált területfejlesztési programozás, a programértékelés a területfejlesztési programok stratégiai környezeti hatásértékelése.

## Elméleti és logikai kapcsolatok és hasonlóságok a területfejlesztési és környezetvédelmi témák között különböző dimenziókban

A fejlesztési tevékenységek környezetvédelmi megfontolásai napjainkban egyre növekvő jelentőséggel bírnak. Hasonló folyamatok figyelhetők meg a területfejlesztésben is. Sőt a területfejlesztési és környezeti szakmai és politikai témák összefonódása és kölcsönös egymásrautaltsága talán még az egyéb részpolitikák környezeti vonatkozásainál is erősebb.

Részpólitikaként a környezetvédelem az 1960-as, 1970-es évektől, a nagy környezetvédelmi világkonferenciák megjelenésétől létezik. Az 1980-as években komplexebb környezeti felfogás kezd megfoganni a politika szintjén is: a környezetvédelem, elsősorban a fenntarthatóság eszméjének megjelenésével erőteljesen integrálódni kezd a különböző egyéb részpolitikákba, és egyfajta kötelező részét képezi azoknak azóta is. A fenntarthatóság természetesen nem tisztán környezetvédelmi kategória, számos felfogásban él a különböző szakmai körökben, azonban környezeti kapcsolata, és környezeti megalapozottsága vitathatatlan (*Haque, M. S.* 2000).

A területfejlesztés<sup>1</sup> és a környezetvédelem kapcsolatában a többi részpolitikától eltérő összefüggések figyelhetők meg. A területfejlesztés ugyanis már önmagában integráló jellegű tevékenység, hiszen tárgya – a területi struktúrák – között szerepel a környezet is (*Bartke I.* 1995). Sőt kiemelt szerepe van, hiszen az absztraktabb (gazdasági, társadalmi, kulturális, stb.) struktúrák hordozójának is tekinthető. A területfejlesztés különböző részpolitikákkal való kapcsolata a környezetvédelemhez hasonlóan nagyon intenzív, hiszen gyakorlatilag egy adott területen, területi megközelítésben integrálja az azokhoz kapcsolódó fejlesztési elképzeléseket. A területfejlesztés és a környezetvédelmi tevékenységek között tehát sokszoros elméleti és logikai kapcsolatot, egymásrautaltságot lehet kimutatni.

---

\* Szegedi Tudományegyetem, Természeti Földrajzi Tanszék

<sup>1</sup> A cikkben a területfejlesztési politika kifejezés használt, mely nem teljesen egyezik a regionális vagy a területi politika fogalmával (*Faragó L.* 2001). Jelen esetben e kifejezés alatt – szűkített gyakorlati megközelítésben – az egyes területegységek területfejlesztési programozási fázisait megelőző, politikai döntéshozási szintjeihez kötődő tevékenységek értendők.

A területfejlesztés és a környezetvédelem céljai között is jelentős átfedések fedezhetők fel. A területfejlesztés végső célja mindig a területi struktúrák harmonizálásán keresztül a terület lakossága életminőségének javítása (*Bartke I.* 1995). Az életminőségnek, pedig a fenntarthatósági gondolat megjelenése óta egyik legfontosabb része a környezetminőség (*Haque, M. S.* 2000).

Érdekes hasonlóság hogy e két részpolitika az, mely a leginkább próbálja érvényesíteni a partnerség és a nyilvánosság elvét. Ez több szempontból is érthető, hiszen a közügyek szubjektív, igen sokoldalúan értelmezhető kategóriáit kezelik, és az ezekhez kapcsolódó döntések a lehető legtöbb információ figyelembevételét igénylik, nem elegendő pusztán a szakmai-tudományos háttér.

### **Környezetintegrációs formák a gyakorlati területfejlesztésben**

Az elméleti-logikai megközelítések arra mutatnak, hogy a két téma között feltétlen kapcsolat áll fenn. Ezek a kapcsolatok megjelennek a gyakorlati területfejlesztésben is. Ebből a megközelítésből a témák közti kapcsolatok, a környezeti megfontolások a területfejlesztési integrációira kell, hogy irányuljanak. A következőkben elsősorban a területfejlesztési programozás környezetintegrációs lehetőségeinek az ismertetése történik.

Az egyik legkézenfekvőbb környezetintegrációs formának tekinthetők az explicit, a kifejezetten a környezet állapotának javítására vagy megváltoztatására irányuló fejlesztési elképzelések csoportja (pl. szennyvíz- és hulladékkezelés fejlesztése, stb.).

Természetesen azonban más fejlesztések is hatással lehetnek a környezetre. A környezeti problémákat általában épp a különböző (nem csak területfejlesztési) fejlesztési elképzelések és a környezet gyakran nem nyilvánvaló, közvetett kölcsönhatásaiból adódnak. A területfejlesztés pedig, mely elsősorban nem a fizikailag-műszakilag jól megfogható, hanem annál absztraktabb területi struktúrákkal foglalkozik, rengeteg előre nem látható környezeti hatást hordoz magában. Így a területfejlesztési környezetintegrációnak – elsősorban az európai uniós szakirodalomban – az explicit „környezetfejlesztés” mellett, az egyes területfejlesztési intézkedések környezetre gyakorolt hatásainak a tervezés során való figyelembevétele a másik fontos célja.

A környezetintegráció a területfejlesztés minden fázisában megjelenhet a programozástól a programmegvalósításon, programmenedzsmenten keresztül a programértékelésig.

A környezetintegráció egyik fajtája, ha a programozást a fenntarthatósági és környezetvédelmi szempontok szerint folytatjuk le. Ez leginkább az adott területhez tartozó környezeti adottságainak és problémáinak a minél teljesebb körű feltérképezésén, elsősorban a terület belső erőforrásaira támaszkodó, bizonyos vonatkozásokban esetleg autonómiára törekvő, fenntartható fejlődési irányok kidolgozásán keresztül valósulhat meg. Ebből adódóan elsősorban a kisebb területhez tartozó területekben lehet eredményes, hiszen azok megismerése teljesebb körű lehet (EC 2000). Így érthető, hogy ez főként a vidékfejlesztésben meghonosodott környezetintegrációs forma. Számos manapság elterjedt környezetintegrált, integrált, fenntartható vagy autonóm jelzővel ellátott terület- vagy vidékfejlesztési tervezési módszer sorolható ebbe a kategóriába. Ezek a módszerek már hazánkban is megjelentek (*Ertsey A.* 1999, *Horváth M.* 1998, *Szlávik J.-Pusztai Cs.* 2000).

A környezetintegráció másik fajtája a programértékelésen keresztül érvényesíthető (EC 1999, *Péti M.-Salamin G.* 2002). A manapság növekvő jelentőségű előzetes (ex-ante) programértékelés közvetlen a programozást követi. Az ex-ante értékelés alkalmas arra, hogy a programot egy kifejezett környezeti szemponti auditnak is alávesse, és különböző környezeti indikátorokat határozzon meg a későbbi programmenedzsment és értékelések számára. Természetesen a későbbi programértékelési fázisok is végrehajthatóak a környezeti

szempontok érvényesítésével. A környezetintegráció e fajtájának az Európai Unióban már léteznek bizonyos kidolgozott módszerei (EC 1999). Magyarországon egyelőre még a programértékelés általában is igen kevésbé meghonosodott, így a rajta keresztül érvényesíthető környezetintegráció hiányzik. Azonban ez az elkövetkező években a regionális szint egyik legfontosabb környezetintegrációs formájává válhat. Különböző pilot projektek tapasztalatai ugyanis arra utalnak, hogy mind a környezeti szempontok érvényesítésére, mind a programértékelésre nagy igény mutatkozik a területfejlesztési programok hazai érdekeltjeinek részéről (*Péti M.-Salamin G.* 2002, *Tombácz E.-Magyar E.* 1997).

### A területfejlesztési programok stratégiai környezeti hatásvizsgálata

A harmadik, a jövőben várhatóan egyre fontosabbá váló környezetintegrációs forma a stratégiai környezeti hatásvizsgálat lehet. A stratégiai környezeti hatásvizsgálat a politikai irányelvek, tervek, programok, tehát a projektek szintje fölötti döntéshozási szintek termékeinek és tevékenységének a környezeti hatásvizsgálatát jelenti (*Partidário, R. M.* 2000). Az Európai Unió egyes tagországai (Hollandia, Németország, Nagy Britannia) nagy hagyományokkal rendelkeznek a stratégiai környezeti hatásvizsgálatokat illetően mind jogi, mind gyakorlati téren. Az Európai Unióban már 1991-től kísérletek történtek egy stratégiai környezeti hatástanulmányokat előíró direktíva megalkotására (EC 2001, *Péti M.* 2002). A tervezet végül is 2001-ben öltött hivatalos formát, így várhatóan a jövőben az összes tagországban kötelező lesz a törvények, programok (nem teljes körűen) stratégiai környezeti hatásvizsgálata. A stratégiai környezetvédelmi gondolat a területfejlesztésben már a 2000-2006-os programozási periódusban megjelent az EU-ban, hiszen még az 1990-es években napvilágot láttak bizonyos anyagok a területfejlesztés stratégiai környezeti megfontolásait illetően (EC 1998). A módszer azonban egyelőre nem elterjedt, nem széles körben alkalmazott és fejlesztésre vár (*Bradly, K.* 1999).

A stratégiai környezeti hatásvizsgálatoknak alapvetően két fajtája van: külső és belső vagy integrált stratégiai környezeti hatásvizsgálatot különböztethetünk meg (*Therivel, R.-Partidário, R. M.* 1996). Az Európai Unió az integrált változatot preferálja, nem csak a területfejlesztés területén (*Peter, R.* 2001). Az integrált stratégiai környezeti hatásvizsgálat egyfajta programozási módszernek is tekinthető, hiszen az a programozási folyamat organikus része. A programozás minden egyes fázisában figyelembe veszi a környezeti információkat, környezeti szempontból értékeli a programozási lépés eredményeit (pl. a kitűzött stratégiai célok) és környezeti szempontból megfelelőbb alternatívákat definiál, ha szükséges. A folyamat során környezeti és fenntarthatósági indikátorok is meghatározásra kerülnek elsősorban a programmonitoring számára, így a program a későbbiekben is értékelhető környezeti szempontból.

A külső formában elvégzett stratégiai környezeti hatásvizsgálatot a programozást követően folytatják le, még a programmegvalósítás elindítása előtt. Így több szempontból az ex-ante értékeléssel rokonítható. Egyszerűen csak a programdokumentum környezeti hatásvizsgálata tekinthető. Különösen hasznos lehet ez a forma azokban az esetekben, ahol a programozás során a környezeti tényezőket nem vették figyelembe, így számos magyarországi regionális program esetében is, melyek ugyan már elfogadásra kerültek, de forráshiány miatt megvalósításuk egyelőre nem vagy csak alig indult el.

A stratégiai környezeti hatásvizsgálatok mindegyikére jellemző a széleskörű partnerségre és a nyilvánosságra való törekvés. Ez azonban egyelőre a gyakorlati megvalósítás terén még hiányosságokat mutat, a megoldást új környezeti kommunikációs módszerek és eszközök jelenthetik (*Therivel, R.* 1998).

## Egyéb környezetintegrációs formák a területfejlesztési programozásban

A fenti környezetintegrációs módszerek mellett még meg kell jegyezni, a már említett explicit integrációs formát, mikor is a területfejlesztési program kifejezett „környezetfejlesztési” intézkedéseket tartalmaz.

Egy másik lehetőség a partnerségen keresztül megjelenített környezetintegráció (**Bradly, K.** 1999). A területfejlesztési programozás és programmonitoring-értékelés során a környezetvédelmi hatóságok, civil szervezetek, K+F intézmények, a környezetvédelmi ipar képviselőinek megjelenítése.

## Diszkusszió

A területfejlesztési környezetintegrációnak keretet adó egyes eljárások már jogi és részben gyakorlati szinten kialakultak az Európai Unióban és ezen eljárások adaptációja elkezdődött hazánkban is. Elsősorban a gyakorlat terén azonban még igen sok a bizonytalanság, főként a nagyobb területi dimenziókban, regionális szinten. Az integrációs formák feltárására és egyes területfejlesztési stratégiai környezeti hatásértékelési módszerek fejlesztésének kutatása így indokolt.

A tájföldrajzi, tájökológiai megközelítés vélhetően sok új eredménnyel szolgálhat ezen a területen, hiszen segítségével kiküszöbölhető a területfejlesztés eddigi környezeti megközelítésében gyakran tapasztalt hiányossága: a környezetnek egyfajta absztrakt kategóriaként való kezelése. A környezeti integráció ugyanis még a legújabb módszerek alkalmazása esetén is gyakran abba a csapdába esik, hogy mindössze a környezeti irányelvek betartására törekedve, a szabványok, határértékek szintjén kimerülnek a környezeti megfontolások. Pedig a gyakorlati területfejlesztés, az egy határozott területegységre vonatkozó regionális programozás esetében követelmény lehetne, hogy az ne csak ezt a „relatív környezetet” vegye figyelembe, hanem a területegység abszolút környezetét, terét, azaz magát tájat is.

## IRODALOM

- Bartke I.** 1995: Területfejlesztés. Egyetemi jegyzet, Budapest.
- Bradley, K.** 1999: Environmental Appraisal of Regional Development Plans in the Context of the Structural Funds. – Environment Impact Assessment Review, 19. pp. 245-257.
- Ertsey A.** 1999: Autonóm kistérség. – Budapest. pp. 29-47, 143-157.
- Faragó L.** 2001: A területfejlesztés nemzetközi fogalmairól. – Falu-Város-Régió, 3.
- A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes. 1998: European Commission, DG XI., London. pp. 23-70.
- Haque, M. S.** 2000: Environmental Discourse and Sustainable Development: Linkages and Limitations. – Ethics and the Environment, 1. pp. 3–21.
- Horváth M.** 1998: The Programme of Sustainable Development in Kerekegyháza Micro Region. – ÖKO, 1-2. pp. 25-31.
- MEANS Collection I., V. 1999: European Commission DG XVI. pp. 1-26.
- Partidário, R. M.** 2000: Elements of an SEA Framework – Improving the Added Value of SEA. – Environment Impact Assessment Review, 20. pp. 647-663.
- Peter, R.** 2001: Incorporating the Environment into Structural Funds Regional Programmes: Evolution, Current Developments and Future Prospects. – In: **Jackson, T.** (szerk.): European Environment No. 2. Special Issue: The Integration of Environment into Regional Development in the European Union. pp. 64-74.
- Péti M.** 2002: Environmental Information in Regional Development Decision Making and Environmental Communication Strategies of Strategic Environmental Assessment. – In: **Pillmann, W.-Tochtermann, K.** (szerk.): International Society for Environmental Protection. Wien.

- Péti M.-Salamin G.** 2002: First Step Toward Systematic Regional Programme Evaluation. Experiences of an Accession Country Hungary. – In: **Larsen, B. L.-House, F.** (szerk.): Evaluation and EU Regional Policy New Questions and New Challenges. Aix-en-Provence. pp. 65-67.
- Szlávik J.-Pusztai Cs.** 2000: Sustainability near by: Local Programs of Development. – ÖKO, 3-4. pp. 13-27.
- TERRA – An Experimental Laboratory in Spatial Planning 2000: European Commission, Luxembourg. pp. 9-31.
- Thérivel, R.** 1998: Strategic Environmental Assessment of Development Plans in Great Britain. – Environment Impact Assessment Review, 19. pp. 39-57.
- Thérivel, R.-Partidário, M. R.** 1996: The Practice of Strategic Environmental Assessment. London. pp. 5-40, 182-189.
- Tombácz E.-Magyar E.** 1997: Environmental Considerations in regional Planning. – ÖKO, 3-4, pp. 19-34,