

ELMÉLET–MÓDSZERTAN

CZIRA TAMÁS – JUSZTIN VALÉRIA – SÓVÁGÓ KRISZTINA

A társadalmi-gazdasági és környezeti hatásértékelés szerepe a területi tervezésben

Bevezetés

A döntéshozókat régóta foglalkoztatják az egyes projektek tág értelemben vett pozitív és negatív hatásai, a különféle fejlesztési tervek, programok várható következményei. Ezzel is magyarázható, hogy a területi hatásvizsgálatok igen elterjedt döntéstámogató eszköznek számítanak az Európai Unió tagállamaiban. A hatásértékelés a területi tervezés eszközének tekinthető, mely szisztematikusan és következetesen vizsgálja a beavatkozások, tervek, programok potenciális hatásait, így alapvető fontosságú információszolgáltató eszköz a döntéshozók számára.

A programok és tervek esetében végzett területi hatásvizsgálatok koncepciója a német és osztrák gyakorlatban gyökerezik, ebben a két országban működik a legrégebben hivatalosan is előírt eljárás, amely a területi hatásvizsgálathoz kapcsolódik.¹ A többi tagországban a tervekhez és programokhoz kapcsolódó hatásvizsgálatok még viszonylag új eszköznek számítanak. A legtöbb tagállamban projektszinten végzik a hatásvizsgálatokat. Általában nagyszabású közlekedési projekteknél, ipari projekteknél, nagyobb hulladéklerakó helyek létesítésénél mérik fel a szóba jöhető alternatív helyszíneket/útvonalakat és a várható pozitív, illetve negatív hatásokat. A területi hatásvizsgálatok kulcsfontosságú eleme általában a jelenlegi állapot felmérése, továbbá annak előrejelzése, hogy ez az állapot – akár a környezetet, a területfelhasználási módokat, akár a gazdasági adottságokat illetően – miként változik meg a projekt realizálása után. Emellett egyre erősebbek a kezdeményezések, hogy nagyobb szabású kormányzati tervekhez is készüljenek teljes körű hatásvizsgálatok.

Ezzel együtt országonként nem értelmezik egységesen sem a hatásvizsgálat tartalmi jelentését, sem alkalmazási körét. A területi hatásvizsgálatok eljárásainak országonkénti és sokszor projekttypustól függő – gyakran ad hoc jellegű döntéseken alapuló – különbségei felvetik azt az igényt, hogy a területi hatásvizsgálatokhoz érdemes lenne valamilyen közös keretet kialakítani. Ebbe az irányba mutat az 1999-ben elfogadott – a tagállamok területi tervezése számára irányadó – Európai területfejlesztési perspektíva (ESDP), melynek érvényesítését szolgáló akcióprogram a területi hatásvizsgálatot az egyes fejlesztési célú beavatkozások (projektek, tervek, programok) társadalmi, gazdasági és környezeti hatásainak integrált, területi alapú vizsgálataként definiálta, és előírta bevezetését a nagy infrastrukturális és vízgazdálkodási projektek értékelésére.

¹ VÁTI Kht: Területi hatáselemzés – Nemzetközi előzmények feltárása, 2001, Budapest.

Kivételt képeznek az európai uniós forrásokból – döntően a strukturális alapokból és a Kohéziós alapból – finanszírozott programok és nagy projektek, ahol az alapok felhasználására vonatkozó jogszabályok előírják – és a támogatás igénybevételének egyik feltételül szabják – a projekt vagy program hatásainak értékelését. A regionális politikát érintő értékelések legegyszerűbben megfogalmazott célja: a fejlesztési célú beavatkozások eredményeinek, hatásainak elemzésével a sikerek megismételhetőségének megerősítése, valamint a hibák okainak feltárása és újabb előfordulások elkerülése. Az értékelés szükségességét alátámasztó legfontosabb érv az, hogy mivel a programokat közpénzekből finanszírozzák, szükség van az adófizetők pénzével való elszámolásra. Végül az értékelés során nyert tapasztalatok növelhetik az adott program végrehajtásának eredményességét.

A regionális programok végrehajtásában a résztvevők számára Magyarországon is új feladatot jelent a területfejlesztési programok monitoringja és értékelése. A területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló 18/1998. (VI. 25.) KTM számú rendelet 2. mellékletének I./d pontja értelmében a területfejlesztési programok kötelező tartalmi eleme: *„a program és alprogramok eredményessége kritériumainak, illetve mutatóinak meghatározása, a társadalmi, gazdasági és környezeti beavatkozások hatásainak bemutatása”*.

A jogszabály elfogadása óta eltelt időszak gyakorlatára alapozva ugyanakkor elmondható, hogy a hazai regionális programok értékelési kultúrája kialakulatlan, a programok társadalmi-gazdasági és környezeti hatásainak elemzése módszertani hiányosságokat mutat. A Nemzeti fejlesztési terv részét képező Regionális operatív program (2004–2006) előzetes értékelése kivételével az elmúlt években elfogadott regionális programokhoz nem készült érdemi eredményeket felmutató – a tervezés menetére visszacsatolni, és ha kell, azt befolyásolni képes – hatásértékelés.

A következőkben – a MEH NFH² megbízásából a VÁTI Területfejlesztési Igazgatóságán 2003-ban készült kutatás eredményei alapján – szeretnénk áttekinteni a területi hatásértékelés magyar gyakorlatát, összehasonlítva azt az európai uniós követelményekkel és eljárással. Célunk továbbá, hogy felhívjuk a figyelmet néhány olyan hiányosságra, melyek megszüntetése elengedhetetlen a tervezésbe interaktív módon bekapcsolódó, a döntéshozatalt kellő mértékben támogató, érdemi hatékonyságú hatásértékelési gyakorlat megteremtéséhez.

A hatásértékelés szerepe az Európai Unió regionális politikájában

Az európai uniós területpolitika legfontosabb eszközének számító strukturális alapok az EU közös költségvetésének mintegy 25%-át teszik ki. Az alapvetően a társadalmi-gazdasági kohéziót szolgáló támogatások nem önálló projektek keretében, hanem komplex területfejlesztési programok finanszírozására használhatók fel. Ezek az európai uniós forrásokból finanszírozott programok és beruházások olyan nagy jelentőségűek, hogy hatásuk vizsgálatát semmiképpen sem lehet kikerülni. Az Európai Unió források

² A jogutódintézmény neve: Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal.

minél hatékonyabb felhasználására való törekvés értelmében ezért az értékelés szerepe egyre inkább felértékelődik a regionális politikában.

Mindezekkel összhangban a strukturális alapok szabályozásai speciális cikkeket tartalmaznak az értékelésre vonatkozóan. Az EU regionális politikájának hatékonysági követelménye a strukturális alapok 1988. évi reformja során fogalmazódott meg: azóta kötelező a regionális programok előzetes és közbenes (az angolban ex ante és mid-term) értékelése. Az 1994–1999 közötti programidőszak új szabályozása részletezte a tagállamok által benyújtandó programdokumentumok tartalmát, definiálta az előzetes és az utólagos (ex post) értékelés, valamint a monitoring fogalmát, célját, illetve bevezette az „ahol csak lehetséges, speciálisan számszerűsített célkitűzések” szükségességét. A szabályozás előírta továbbá, hogy „vissza nem térítendő támogatás csak akkor adható, ha előzetes értékelés szerint középtávon már eredmények várhatók”.

A strukturális alapok 1999. évi új szabályozásától kezdődően a regionális politika egyre szerveesebb részévé vált a monitoring és az értékelés. A „harmadik generációs” programokkal (2000–2006) kapcsolatban a hatékonyság értékelése még fontosabbá vált. Az 1260/99. EK-rendelet értelmében a strukturális alapok programozási folyamatában mindig helyet kell biztosítani a várható hatások értékelésének. A hatástanulmányok által biztosított információkat – amellett, hogy hozzájárulnak a közösségi források hatékony felhasználásához – számos területen felhasználhatják: a támogatandó projektek kiválasztásában éppúgy, mint a nemzeti szintű fejlesztési tervek elkészítése során.

Az Európai Unió országaiban és Magyarországon az utóbbi évtizedekben egyre nagyobb hangsúly helyeződött a természeti környezet megóvására, a gazdaság fenntartható – a környezetvédelmi szempontokat figyelembe vevő – fejlesztésére. Többek között ezzel magyarázható, hogy míg a komplex, társadalmi-gazdasági szempontokat is vizsgáló területi hatásvizsgálatok ritkák, addig a környezeti hatások értékelése terén jelentős módszertani tapasztalatok halmozódtak fel.

A környezeti hatásvizsgálat (KHV) intézményét az Európai Közösségek 85/337 számú direktívája vezette be, még az Egységes Európai Okmány elfogadása előtt, így annak jogalapját a Római Szerződés 100. és 235. cikkei képezik. A tagállamok a direktíva hatályba lépését követően 3 év türelmi időt kaptak a KHV saját jogrendszerükbe való illesztésére. A tapasztalatok és a feltárt hiányosságok alapján 1997-ben a 97/11. sz. direktívával módosítani kellett az eredeti direktívában megfogalmazottakat (főként a KHV-köteles létesítmények meghatározásának kritériumait). E módosításokat 1999-ig kötelezően be kellett építeni a tagországok szabályozási rendszerébe. A KHV a direktíva szerint a létesítmények valamennyi, az emberekre, növény- és állatvilágra, a talajra, a levegőre, a vízre, az anyagi javakra és a kulturális örökségre, valamint ezek kölcsönhatásaira gyakorolt közvetlen és közvetett hatásainak meghatározása, leírása és értékelése a megfelelő eljárás keretében.

Miután a beruházásokra vonatkozó, környezeti hatásvizsgálatokat szabályozó közösségi direktívát sikerült elfogadni 1985-ben, a tagállamok figyelme a tervek és programok környezeti szempontú vizsgálata felé fordult, és az 1980-as évek végétől előtérbe került a beruházások környezeti hatásvizsgálatánál magasabb szintű tervek és programok környezeti szempontú hatásvizsgálatának kérdése. Az Európai Unióban és a

fejlett gazdaságú országokban a környezetvédelmi szakértők ekkorra rájöttek, hogy az egyre nagyobb számban készülő szakpolitikai, ágazati programok vagy tervek – sokszor jelentős – környezeti hatásait nem szabad figyelmen kívül hagyni, és már a tervezési folyamat lehető legkorábbi fázisában előtérbe kell helyezni a környezeti szempontokat. A tervek és programok által indukált intézkedések ugyanis nagy számban tartalmaznak a későbbiekben megvalósítandó beruházásokat, fejlesztéseket vagy a környezetbe történő beavatkozásokat, így az egyes tervek és programok összes hatása sokkal nagyobb mértékben érintheti a természeti és művi környezetet, mint egy egyedi beruházás.

Az elképzelés az volt, hogy a KHV vizsgálati módszereiből, környezetvédelmi és a területfejlesztési programok értékelési módszertanából gyúrjanak össze egy új, döntően az előzetes értékelés során alkalmazható önálló vizsgálati rendszert. A stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) tehát alapvetően a környezeti hatásvizsgálatokból fejlődött ki és vált önálló környezetpolitikai eszközzé. 1996-ra készült el az a bizottsági előterjesztés, melyet az SKV-direktíva előzményének tartanak. A COM/96/0511-es tanácsi irányelv bizonyos programok és tervek környezetre gyakorolt hatásainak értékeléséről szólt. Az irányelv a környezeti hatásvizsgálati direktívára és az Egységes Európai Okmány (Szerződés) 130R cikkére alapozva a környezet magas szintű védelme, állapotának megőrzése, a környezeti károk megelőzése érdekében tett javaslatot egyes jelentős környezeti hatásokkal rendelkező programok és tervek stratégiai környezeti vizsgálatára. Ez a szabályozás a tagállamok hatóságai által döntésre előkészített, vagy elkészített terveit és programjait, a település- és vidékfejlesztés céljára készülő programokat és terveket érintette, valamint az olyan projektdokumentációkat, amelyek hatásai természetüknél, nagyságuknál, helyzetüknél fogva jelentősen befolyásolhatják a környezetet.

A stratégiai környezeti vizsgálat által kötelezően érintett tervek és programok köréről, valamint az SKV-eljárásba bevonható egyéb tervezési dokumentumok vizsgálati szempontjairól végül 2001-ben született meg az Európai Parlament és a Tanács keretdirektívája, az egyes tervek és programok környezetre való hatásainak vizsgálatáról címen (2001/42/EK), mely 3 év időt adott a tagállamoknak, hogy a direktívából adódó feladatok szabályozását hazai jogrendszerükben is megjelenítsék.

A tagállamok szakértői az SKV feladatául ekkor főként a környezeti szempontok tervezési folyamatba történő fokozottabb integrációját, valamint a különböző tervek, programok környezeti hatásainak előrejelzését és a valószínűsíthető káros hatások minimalizálását szabták.

A hatásértékelések szerepe a tervezés folyamatában Magyarországon

A magyar hatásértékelési gyakorlatban leginkább a projektek – különösen a nagyobb infrastrukturális beruházások – szintjén van felhalmozódott tapasztalat.

Projektszinten a hatásértékelés súlypontja egyértelműen a várható környezeti hatások értékelésére helyeződik. A környezeti hatásvizsgálati eljárás jogi háttérét a 20/2001. (II.14.) Korm. számú rendelet adja, de a KHV-folyamat szabályozása az 1980-as évek elejére visszanyúlik. Kezdetben több irányelv és hivatali rendelet, majd 1990-ben a

Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium MI-13-45-1990 számú műszaki irányelve adott útmutatást a KHV-gyakorlatra vonatkozóan, majd 1993-ban a környezetre jelentős hatást gyakorló tevékenységek széles körére vonatkozóan Magyarországon először kormányrendeletben tették kötelezővé a KHV-eljárást. Ezt törvényi erőre emelte a környezet védelmének általános szabályairól rendelkező 1995. évi LIII. törvény, és ennek nyomán adták ki a 152/1995. (XII.12.) kormányrendeletet, ami egészen 2001-ig határozta meg a KHV-eljárással kapcsolatos feladatokat és hatásköröket. A 2001. évi új KHV-jogszabályban a hatásvizsgálattal érintett tevékenységek és beruházások körét – egy kritériumrendszer alapján – a jogszabályban meghatározták. A vizsgálati eljárás előzetes és részletes szakaszból áll, utóbbira csak a rendelet által meghatározott beruházástípusoknál, illetve hatósági előírásra van szükség. Mivel a környezeti hatásvizsgálat a környezetvédelmi engedély megszerzésének feltétele, súlyponti szerepe van a döntéshozatalban. A részletes szabályozás előnye, hogy a hatásvizsgálat és dokumentálása egységes metodika alapján történik, ez pedig azt eredményezi, hogy az elfogadó környezeti hatóság számára könnyebben áttekinthető és elbírálható hatástanulmányok készülhetnek.

Továbbra sincs viszont előírt jogszabályi kötelezettség a KHV-köteles létesítmények/tevékenységek társadalmi-gazdasági hatásainak értékelésére. Ennek ellenére a nagyobb területi hatású beruházások – mindenekelőtt a nagytérségi infrastruktúra és a gazdasági jellegű beruházások – tervezésének megalapozó fázisában és a döntéshozatalban (például egyes autópályák nyomvonalváltozatai között) egyre inkább figyelembe veendő szempontként szerepel az adott beruházás várható területfejlesztő hatása. Fontos aláhúzni, hogy a magyar környezeti hatásvizsgálati eljárásrendszerben az emberre, valamint a lakó- és munkahelyfunkciókat biztosító települési környezetre gyakorolt hatásokat is hangsúlyosan kell értékelni, ezáltal a társadalmi hatások széles szegmense górcső alá kerül.

A területfejlesztési koncepciók, programok és területrendezési tervek hatásértékelési követelményét a 18/1998. (VI. 25.) KTM számú rendelet írja elő. A jogszabályi rendelkezés alapján minden ilyen típusú tervezési dokumentumra kötelező elvégezni a társadalmi-gazdasági-környezeti hatások értékelését. Az előírások azonban csak igen érintőlegesen foglalkoznak a hatásértékelés elkészítésével, és nem szólnak annak tartalmi elemeiről.

A társadalmi, gazdasági és környezeti hatásvizsgálatokat a területrendezési tervezési folyamat során az összes tervtípus esetében el kell készíteni. A rendelet a területrendezési tervek készítésének munkafázisait előkészítő, javaslattevő (ez gyakorlatilag a tervekészítés) és dokumentáló szakaszokra bontja.

Az *előkészítő fázis* munkafolyamatának lezárásaként írja elő a jogszabály, hogy foglalkozni kell a területrendezési terv/program környezeti, társadalmi és gazdasági hatásának vizsgálatával. Támponként azonban csak annyit nyújtott a jogalkotó, hogy ebben a munkarészben a területrendezési terv által várhatóan érintett környezeti, társadalmi és gazdasági viszonyokat és esetleges konfliktushelyzeteket kell leírni, valamint a további vizsgálati szempontokat lehet meghatározni.

A *javaslattevő szakaszban* – a terv tényleges készítése során – viszont ismét csak azt hangsúlyozza a jogszabály, hogy a környezeti, társadalmi és gazdasági hatások vizsgálata – mint megalapozó tanulmányrész – fontos eleme a készítendő területrendezési tervnek. Bővebb információt azonban itt sem ad, és tartalmi követelményeket sem határoz meg a hatások vizsgálatához. Igazából még csak hatásvizsgálati szempontokkal sem szolgál, csupán a területrendezési terv érvényesítése során várható környezeti, társadalmi és gazdasági változások és társadalmi reakciók leírását írja elő.

A 18/1998. (VI. 25.) KTM számú rendelet értelmében a területfejlesztési koncepciók és programok esetében is kötelező megvizsgálni a fejlesztési stratégia várható társadalmi, gazdasági és környezeti hatásait. Azonban a területfejlesztési koncepciók és programok esetében még a rendezési tervekhez képest is rosszabb a helyzet: nincs egységes szempontrendszer és metodika. Összességében elmondható, hogy a hazai regionális programok értékelési kultúrája kialakulatlan, a programok társadalmi-gazdasági és környezeti hatásainak elemzése módszertani hiányosságokat mutat. A koncepciók és programok részét képező hatáselemzések formálisak, nincs igazából hatásuk a döntéshozatalra, a program elfogadására.

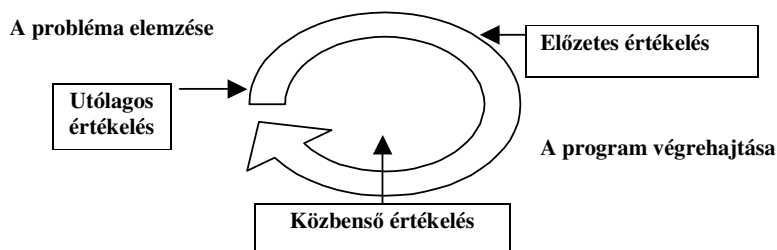
Az európai uniós és a magyar hatásértékelési gyakorlat összehasonlítása

Értékelés helye a programozási ciklusban

Az Európai Unió strukturális alapjaiból finanszírozott programokhoz kapcsolódó értékelések fő célkitűzései a program előrehaladásával változnak. Ennek megfelelően a program életciklusában betöltött helye szerint az értékelés három típusa különböztethető meg, melyek a következők: előzetes, közbenső és utólagos értékelés. Az egyes értékelési típusoknak a programmenedzsmentben betöltött helyét a következő ábra szemlélteti.

1. ábra

Az értékelés helye a programozási ciklusban



Az *előzetes értékelés* fő célja egyrészt a tervezett program belső logikájának, külső koherenciájának optimalizálása, másrészt a program elfogadásához szükséges információk biztosítása a döntéshozók – mindenképp az Európai Bizottság – számára. Az előzetes értékelés a korábbi beavatkozások/programok eredményeinek, tapasztalatainak áttekintése után előrevetíti a várt eredményeket és – az érintett térség társadalmi-

gazdasági helyzetének függvényében – felbecsüli az elfogadott prioritások, célkitűzések megalapozottságát, alátámasztja a közösségi támogatás tervezett felhasználásának jogosságát. Vizsgálja, hogy a program stratégiai célkitűzései világosak, összefüggőek és a helyzethez igazodóak-e. Segít továbbá ezek számszerűsítésében, valamint azon mutatók meghatározásában, amelyek lehetővé teszik a program megvalósításáról, eredményeiről és hatásairól történő beszámolást a későbbiekben. Az előzetes értékelés során elemezni kell a végrehajtási és a monitoringrendszer megfelelőségét is.

Az előzetes értékelés idején még folynak a program elfogadásra történő benyújtását megelőző egyeztető tárgyalások. Így a program előzetes értékelésében részt vevő szakértőknek lehetőségük van arra, hogy véleményükkel, tanácsaikkal segítsék a programtervezők munkáját.

A *közbenső értékelés* a végrehajtás félidejében készül, és mindenekelőtt a program előrehaladottságát vizsgálja. Fő célja a megvalósulás folyamatának követésével a program kezdeti eredményeinek összevetése az előzetesen kitűzött célokkal. A közbenső értékelés előzetes becsléssel szolgál a már elért, illetve a várható hatásokról. Értékeli továbbá a programmenedzsment működését, illetve a közösségi elvek betartását a végrehajtás folyamatában. Vizsgálja a monitoringrendszer alkalmasságát, miután ennek megfelelő működésétől nagymértékben függ az értékelés megbízhatósága is. A közbenső értékelés ezért elsődlegesen a program végrehajtásában érintettek számára jelent visszacsatolást.

A közbenső értékelés eredménye a program további alakulását is befolyásolja: a program intézkedéseinek pénzügyi felvevőképességét megítélve javaslatot tehet a pénzügyi források átcsoportosítására, a végrehajtás körülményeinek módosítására. A független elemző által készített közbenső értékelést ugyanis benyújtják az érintett monitoringbizottságnak, majd megküldik a Bizottságnak, főszabályként három évvel a közösségi támogatási keret elfogadását követően, a jelen programozási ciklusban legkésőbb 2003. december 31-ig. A Bizottság megvizsgálja az értékelés helytállóságát és minőségét, a támogatás felülvizsgálata és a 44. cikkben hivatkozott tartalék felosztása céljából.

Az *utólagos értékelés* a program lezárulta után készül, az egész programra kiterjedő általános bírálatot nyújt. Fő célja annak megítélése, hogy a program milyen hatásokat váltott ki, és ezek mennyire állnak összhangban a programban foglalt célkitűzésekkel. Mivel a program tényleges hatásai gyakran csak több hónappal a program lezárulta után jelentkeznek, az igazán mélyreható utóértékelések ezért gyakran 12–18 hónappal a programzárás után készülnek.

Az utólagos értékelések készítése két szempontból döntő fontosságú. Egyrészt részletesen bemutatja, hogy a közpénzeket milyen módon, milyen cél érdekében használták fel, milyen eredmények születtek a támogatások segítségével, ezek milyen hatást gyakoroltak az adott térség társadalmi-gazdasági életére, környezetének állapotára. Másrészt az értékelés során kapott eredmények hozzájárul(hat)nak a következő programozási időszak(ok)ra készülő programdokumentumok jobb megtervezéséhez. Ez utóbbi felhasználási lehetőség azonban gyakran csorbul, hiszen az utólagos értékelés és a következő programozási időszak programdokumentumainak elkészítése egy időben zajlik.

Magyarországon ezzel szemben a jelenlegi jogszabályok által előírt hatásértékelések az Európai Unióban honos értékelési metódus szerint egyelőre még csak az előzetes értékelés jegyeit viselik magukon, tehát csak a várható hatások prognosztizálásával foglalkoznak, és nem elemzik a program beavatkozási logikáját.

A programokhoz kapcsolódó közbenső és utólagos értékelések gyakorlata még nem terjedt el Magyarországon. Ez azonban nem csak az értékelési gyakorlat hiányosságaira vezethető vissza. Valószínűleg összhangban van a – még az operatív jelzővel illetett – területfejlesztési programok bizonytalan megvalósítási hátterével. A régiók/megyék stratégiai és operatív programjaiból jelenleg hiányzik a reális költségvetési háttér, ezért a tervekben, programokban megjelölt célok, intézkedések is utópisztikusak. Amíg a területfejlesztési programokban megjelölt intézkedéseknek csak töredéke valósul meg, addig nem lehet a program tényleges utólagos hatásairól beszélni.

A hatásvizsgálatok tartalma

Az európai uniós programok hatásértékeléseire vonatkozóan három hatáselemzési szint különíthető el. Az első a *társadalmi-gazdasági kohézióra gyakorolt hatások* értékelése olyan makroszintű elemzés révén, mely során a legfőbb vizsgált változók a GDP, a foglalkoztatottság, termelékenység, versenyképesség alakulása.

A hatáselemzések második szintjének tárgyát a *specifikus célkitűzések várható hatásai* képezik, amelyek a programok stratégiai prioritásaiban fejeződnek ki. Az előírásoknak megfelelően mindegyik intézkedést végigtekintik, hogy melyiktől várható a célok elérése.

A hatások elemzésének harmadik szintjén végül az EU alapvető *horizontális célkitűzéseire* gyakorolt hatásokat kell megvizsgálni. A jelenleg érvényben lévő szabályozásnak (EU 1260/99-es EK rendeletének 41. cikke) megfelelően ki kell térni a környezetvédelemre, a nemek közötti egyenlőségre, a munkaerőpiacra, a kis- és középvállalkozásokra, a versenyképességre gyakorolt hatás bemutatására is.

A fentiek közül a legkiérleltebb tartalmi elvárásokkal és metodikával a környezeti hatások értékelése rendelkezik. A környezeti hatásvizsgálat elsősorban a beruházások, fejlesztések várható környezeti hatásait vizsgálja, felméri a kockázatokat, megkeresi a jobb alternatívákat, fő célja a környezet állapotának megőrzése, helyreállítása, vagy károsodásának megelőzése. A területi szempontokat elsősorban a beruházás jellege és nagyságrendje függvényében hangsúlyozzák a vizsgálatok során. A jó KHV a vizsgálat menete során – ha nem is részletesen, de – kitér a társadalmi-gazdasági hatásokra is. Teszi ezt egyrészt a hatásviselők szempontjából, amikor az emberre gyakorolt hatásokat elemzi, másrészt a társadalom életminőségét befolyásoló hatások értékelésével, valamint a természeti erőforrások kiaknázásának, illetve értékének gazdasági elemzésével.

A társadalmi-gazdasági hatások és a fenntarthatóság vizsgálatára vonatkozó fokozódó tagállami törekvések Nagy-Britanniában például a *fenntarthatósági értékelés* (Sustainability Appraisal) mint külön vizsgálati rendszer kialakítását vonták maguk után. Mivel a területfejlesztési tervek és programok esetében a környezetvédelem nemcsak feltételrendszert, de fenntarthatósági és környezeti célokat is jelent, így itt a hatásvizsgálat

feladata kiegészül a környezetvédelmi célok megfelelőségének vizsgálatával. Ehhez kapcsolódva a fenntarthatóság kritériumainak való megfelelőség is vizsgálható. A fenntarthatósági értékelést sokan úgy értelmezik, mint a társadalom–gazdaság–környezet rendszer szélesebb körű vizsgálatát, ahol egy terv vagy program által indukált fejlesztés társadalmi-gazdasági következményeit, hatásait sokkal szélesebben kell vizsgálni, hiszen egész ágazatok vagy térségek fejlesztésének kell a fenntarthatóság szempontjai szerint végbemennie.

A *stratégiai környezeti vizsgálat* ugyanolyan széles körben folyik, mint a fenntarthatósági értékelés, tehát a társadalom–gazdaság–környezet rendszer egészét górcső alá vonja, de a fő hangsúlyt a környezeti értékelésre helyezi. Ez azt jelenti, hogy valóban megtörténik benne a környezetre gyakorolt hatások vizsgálata, s nem csak a tervek vagy programok céljainak, prioritásainak fenntarthatósági vizsgálata. A környezeti hatások vizsgálata – a KHV módszertanára építve – a legtöbbször előzetes környezeti hatásbecslést takar, de a hatásviselők és a hatások nagy száma miatt az SKV nem a várható változások nagyságrendjét, mértékét, hanem sokkal inkább a hatások lehetséges irányát és – egy-egy térségre, ágazatra vagy az országra fókuszálva – jelentőségét írja le és elemzi, megkeresve a jobb alternatívák kidolgozásának lehetőségét is.

A stratégiai környezeti vizsgálat, hatásértékelés során a hatások jelentőségét és a nekik kitett terület jellemzőit vizsgálva a következő fő kritériumokra kell részletesen kitérni:

- a hatások valószínűségére, időtartamára, gyakoriságára és visszafordíthatóságára,
- a hatások kumulatív jellegére,
- országhatáron áterjedő voltára,
- az emberi egészség és a környezet (például balesetek általi) veszélyeztetésére,
- a hatások térbeli kiterjedtségére (földrajzi terület és a potenciálisan érintett lakosság),
- a befolyás alá kerülő területnek a sajátos természeti adottságok vagy kulturális örökség miatti, a környezetminőségi határértékek túllépése miatti vagy az intenzív földhasználat miatti sérülékenysége, az olyan területeken vagy tájakon várható hatásokra, amelyekre nemzeti, közösségi vagy nemzetközi védelem vonatkozik, különös tekintettel az élőhely és a vadon élő madarak védelméről szóló direktívák előírásaira.

Az említett hatásértékelési rendszerekben közös, hogy az eredményeket tanulmányban, értékelő jelentésben, illetve környezeti jelentésben kell összegezni. E jelentések alapján pedig lehetőség van a tervezett projekteken, tervek és programok célstruktúráján, tartalmán, intézkedési javaslatain már a tervezés korai szakaszában módosítani.

A stratégiai környezeti vizsgálat azonban nem csak előzetes fázisban kap szerepet. Nagyon fontos előírása a direktívának a monitoringkötelezettség. A tagállamok kötelesek monitorozni a tervek és programok alkalmazásával együtt járó jelentős környezeti hatásokat, vagyis azonosítaniuk kell a tervezés korai stádiumában előre nem látott káros hatásokat, hogy képesek legyenek a szükséges javító intézkedéseket megtenni. E cél érdekében – amennyiben erre alkalmasak – a már kialakított és meglévő környezeti monitoringeljárások is alkalmazhatók, ügyelni kell a párhuzamos monitoringtevékenység elkerülésére.

Magyarországon a környezeti hatásvizsgálatról szóló rendelet értelmében a hatásértékelés súlypontja a környezeti hatások értékelése, emellett a rendelet megkívánja az emberre, illetve a társadalomra és a gazdaságra kifejtett hatások értékelését is. Míg a környezeti hatások esetében meghatározza a vizsgálat tárgyát (megjelöli a környezeti elemeket), társadalmi-gazdasági hatások esetében nem ad vizsgálati szempontot.

A területfejlesztési programokhoz kapcsolódó hatáselemzések jellemzően „egydimenziósak”: csak a program prioritásainak tulajdonítható gazdasági, társadalmi és környezeti hatásokkal foglalkoznak. A makrogazdasági hatásokra való utalás jobb esetben nyomokban fellelhető a gazdasági hatások értékelésében. A területfejlesztési programok értékelése során nem elemzik a horizontálisan értelmezhető célokra – mint az esélyegyenlőségre vagy a területi kiegyenlítődesre – vonatkozó hatásokat.

A várt hatások értékelése alapvetően leíró jellegű, nélküli bármiféle egzaktnak tekinthető módszer, értékelési eszköz használatát. Ez köszönhető annak is, hogy a vonatkozó rendeletben megjelölt tartalmi elemeken kívül semmilyen módszertani útmutató, metodikai ajánlás nem készült a hatásértékelésben részt vevők számára.

Az értékelések módszertana

Az Európai Unióban a programok jogi szabályozással is megerősített értékelési követelménye ellenére a kilencvenes évek közepéig készült értékelő jelentésekre még a módszertani sokszínűség és az összehasonlítható adatbázis hiánya volt jellemző. Az értékelések színvonala – többek között a megfelelő tapasztalattal és értékelési gyakorlattal rendelkező szakemberek hiányában – nem volt túl magas, főleg az előzetes értékelések okoztak komoly nehézségeket. Az előző programozási időszakban készült programértékeléseknek különösen gyenge pontja volt a hatáselemzés. Ennek oka mindenekelőtt a tervek és a programok célkitűzéseinek nem megfelelő számszerűsítésében, a prioritások meglehetősen általános megfogalmazásában gyökerezett. A helyzet orvoslására az elmúlt időszakban az Európai Unió Bizottsága számos módszertani ajánlást dolgozott ki a területfejlesztési programok megfelelő és hatékony értékeléséhez.

Ezzel párhuzamosan a Bizottság prioritássá tette az értékelési gyakorlat fejlesztését, miután az közvetlenül befolyásolja a közösségi források hatékony felhasználását. A Bizottság SEM 2000 (Megfelelő és hatékony menedzsment) programja kifejezetten célul tűzte ki a rendszeres értékelési tevékenység előmozdítását, a Regionális Főigazgatóság pedig az értékelés módszertanának továbbfejlesztésére elindította az úgynevezett MEANS programot. Ez utóbbi program – melynek hatalmas módszertani tapasztalatot felhalmozó eredménye a 7 darab kézikönyvön, a módszertani jelentéseken, a konferenciákon és képzési szemináriumokon keresztül kézzel fogható – a strukturális alapok beavatkozásainak területén az értékelési problémák széles körét átfogó, koherens módszertani segédletet biztosít.

Mindezek hatására ma már számos tagország esetében találunk olyan értékelési dokumentumokat, melyek szakmai színvonalukat, tartalmukat tekintve alkalmasak a döntéstámogatásra, a programok eredményességét mutató visszacsatolásra.

Az utólagos értékelés elvégzését – ahogy korábban említettük – csak a programok lezárását követően kell elkészíteni. Az ilyen értékelés legfőbb célja ugyanis a program hosszabb távon jelentkező hatásainak számbavétele, melyre csak néhány évvel a tervidőszak lezárását követően van lehetőség. Ennek megfelelően jelenleg a strukturális alapok előző programozási időszakára, 1994–1999-re érvényes programozási dokumentumok utólagos értékelése áll rendelkezésünkre.

A finn és a svéd példa

A következőkben *Finnország* hatodik célkitűzés alá eső régióinak a programdokumentumára készült utólagos értékelését mutatjuk be. A hatodik célkitűzés alá azok a régiók tartoznak, melyek alacsony népsűrűséggel, negatív demográfiai folyamatokkal és számos foglalkoztatási nehézséggel terheltek.

A strukturális alapok általános szabályozása alapján az utólagos értékelés kiterjed a források felhasználására, a végrehajtó rendszer működésére, valamint a támogatások hatásainak eredményességére és hatékonyságára. Mindezek alapján következtetéseket vonnak le a társadalmi-gazdasági kohézióra gyakorolt hatást illetően. Feltárják azokat a tényezőket, amelyek hozzájárultak a végrehajtás sikeréhez, illetve amelyek kudarcokhoz vezettek.

Az értékelési dokumentum a bevezető *első fejezettel* indít, melyben a készítés körülményeit vázolják fel, hangsúlyozva az értékelés célját, menetét, körülményeit stb.

A *második fejezetben* a rendelkezésre álló információs és adatbázisokat sorolják fel, majd kiemelik, hogy az értékelés során milyen problémákkal szembesültek az adatokkal és a monitoringrendszer működésével kapcsolatban.

A *harmadik fejezet* részletes helyzetelemzést ad a régióról, felvázolja a program tervezési folyamatát, bemutatja a fejlesztési stratégiát, majd ez alapján a program minden egyes prioritása³ esetében elemzi a stratégia megfelelőségét a közösségi célok és a régió adottságai függvényében.

A *negyedik fejezet* célja a végrehajtó rendszer elemeinek (az adminisztratív háttér, a stratégiai tervezési kapacitás, a projektkiválasztási rendszer kialakítása, a pénzügyi végrehajtás, a partnerség, a monitoring és a minőség-ellenőrzés) és a végrehajtás menetének az értékelése.

Az *ötödik fejezet* a hatékonyság és a pénzügyi allokáció elemzését nyújtja prioritásonként.

A *hatodik fejezetben* jelenik meg a hatáselemzés, hatásosságelemzés.

A hatáselemzés során mind a rövid távon, mind a hosszú távon jelentkező hatásokat vizsgálják a szakértők. Hatásosságon az értékelők a következőket értik:

„Megfelelően, gazdaságosan használják-e fel a különböző humán és pénzügyi erőforrásokat a programban, az előzetes elképzelésekkel összhangban álló eredményekké, hatásokká konvertálják-e át azokat?”

³ 1. prioritás: a vállalkozások fejlesztése, működési környezet fejlesztése, versenyképesség támogatása.

2. prioritás: a humán erőforrás és szakértelem fejlesztése.

3. prioritás: a mezőgazdaság, halászat, erdőgazdálkodás, vidékfejlesztés és környezetvédelem jövedelmezőképességének növelése.

A program prioritásai alapján három vizsgálati területet mint három lehetséges hatásterületet határoztak meg a szakértők a társadalmi, gazdasági, környezeti hatások közül: 1. lakosság, a demográfiai helyzet alakulása, 2. új munkahelyek létesítése, 3. a vállalkozókedv erősítése.

E három terület mindegyike esetében a következő elemzési szempontok szerint hajtanak végre szisztematikus értékelést:

- *„Melyek a program intézkedéseinek révén elérni kívánt célok?*
- *Milyen új, nem várt problémák léptek fel a régióban az adott programozási ciklus alatt, és ezek figyelembevételével milyen hatásokat eredményeztek a beavatkozások?*
- *A strukturális alapokból és a hazai társfinanszírozásból összesen mennyi támogatást kapnak az érintettek?*
- *A program egészében mennyire érvényesülnek a közösségi prioritások (fenntartható fejlődés, esélyegyenlőség, kutatás-fejlesztés, információs társadalom, kis- és középvállalatok fejlesztése)?*
- *Milyen nem várt hatásai vannak a programnak?”*

A *hetedik fejezetben* is a hatásértékeléssel foglalkoznak a szakértők, de jelentősen leszűkítve veszik számba az elért hatásokat. Ennek a pontnak a keretében ugyanis a Közösség által biztosított hozzáadott értéket állítják fókuszpontba. Megvizsgálják, hogy melyek azok az eredmények, amelyek elsősorban a közösségi aktivitásnak köszönhetőek, amelyeket csak nemzeti eszközök alkalmazásával nem lehetett volna elérni. Itt elsősorban a politikaalkotás, az intézményi kérdések és az együttműködés terén elért hatásokra koncentrálnak.

Az Európai Unió tagállamaiban az előzetes és közbülső értékelési fázisokban elvégzendő környezeti hatásértékelési gyakorlatot a közösségi szinten szabályozott stratégiai környezeti vizsgálat kialakítandó módszertana hivatott általánossá tenni. Léteznek azonban a nagy tervezési hagyományokkal rendelkező tagállamoknak önálló törekvései a környezeti hatások vizsgálatára a területi tervezésben. Ezek többnyire hasonló felépítésűek, mint a manapság készülő előzetes környezeti hatásvizsgálati dokumentumok, és a környezeti hatásvizsgálatok térségi hatásvizsgálati módszertanából fejlődtek ki.

Az Európai Unió tagállamaiban az egyik legkiérleltebb gyakorlat a strukturális alapokból finanszírozott területfejlesztési programok környezeti hatásainak értékelésére *Svédországban* működik.

Svédország fejlett környezetvédelemmel és értékelési gyakorlattal rendelkező EU-tagállam, mely a legutóbbi bővítési körben lett az Európai Unió tagja, 1995-ben. A strukturális alapokból finanszírozott programok értékelésében szerzett tapasztalatai a csatlakozás kapujában álló Magyarország számára is értékesek lehetnek.

A strukturális alapokból Svédország több száz projekt keretében 1995–1999 között 1,42 milliárd eurónak megfelelő összeget tudott hasznosítani. A 2000–2006 közötti időszakra tervezett teljes támogatási összeg pedig már 2,19 milliárd euró. Ezeket a támogatásokat döntő mértékben a turizmus, a vállalkozásfejlesztés és a környezeti szektor hasznosította, és e területek támogatása élvez prioritást az elkövetkező években is.

A strukturális alapok a kezdetektől fogva a gazdaság fejlesztését tartották szem előtt, ennél fogva a környezetvédelmi szempontok akkor sem, de még napjainkban sem sorolhatók az elsődleges célok közé. Az EU-követelmények részeként azonban fontos előírás, hogy a döntéselőkészítésben meg kell jelenniük a környezeti megfontolásoknak. Ebből következik, hogy a környezetvédelmi megfontolások figyelembevételének erősítésére a stratégiai környezeti vizsgálatot a strukturális alapok tervezésének folyamatába kellett illeszteni.

A stratégiai környezeti vizsgálat alkalmazása egy sor lappangó konfliktust hozott a felszínre a különféle fejlesztési célok (például a környezetvédelmi és a gazdasági célok) között, amelyek addig ismeretlenek voltak, amelyeket nem vettek figyelembe. Ezeknek a konfliktusoknak a feloldása a legfontosabb kérdés a tervezési folyamat során, amelyre a legnagyobb figyelmet kell fordítani a programok menedzselésekor.

Svédországban az 1990-es évek vége felé kapott egyre nagyobb hangsúlyt az SKV-módszertan fejlesztésének és alkalmazásának kérdése. A svéd kormányzat teljesen elkötelezte magát a fenntartható fejlődés felé vezető út mellett, és a környezetvédelmi megfontolásokat a tervezés minden szintjén érvényesíteni kívánta. Az SKV alkalmazását elsősorban a közlekedés és szállítás tervezése, a területi tervezés és a településfejlesztés során szorgalmazták. Több projekt is indult az SKV módszertanának a svédországi tervezési metódusba történő illesztésére, ezek közül kiemelhető a 2000-ben elkészült „Környezetvédelmi célok a svéd területi tervezésben” című munka, amely résztanulmányokat tartalmazott a regionális és helyi tervezésben megvalósuló környezetvédelmi célok és indikátorok alkalmazásáról.

A SEA⁴-módszertan fejlesztésével párhuzamosan a kormányzat a környezetvédelmi célok felülvizsgálatára is vállalkozott. A környezetminőségi célokat nemzeti szinten megváltoztatták, számukat redukálták, mivel azokat az átlagembereknek is megfelelő módon kívánták a nyilvánosság elé tárni. A környezeti célokat a megelőzés és a környezeti kockázatok kivédése köré csoportosították, regionális szinten pedig integrálták azokat egy regionális környezetfejlesztési stratégiába.

Közösségi szinten az Amszterdami Szerződésben és az 5. Környezetvédelmi Akcióprogramban megfogalmazott kiemelt célokat kellett harmonizálni az EU más szakpolitikáinak céljaival. Ez a harmonizáció a 2000–2006 közötti programozási periódusban fog megvalósulni az előzetes értékelés elterjedésével, amely a stratégiák várható hatásainak becslésével erősíti a környezetvédelem szerepét a tervezési folyamatban.

Svédország a helyes SKV-gyakorlat kialakítása érdekében a strukturális alapokra vonatkozó SKV-útmutatót is kiadott. Ebben részletesen elemzik az alapok támogatási rendszerét és a Svédországot érintő első támogatási periódus eredményeit. Ezek mellett főszerepet kap annak hangsúlyozása, hogy csak olyan projekteket szabad támogatni az alapokból, melyek a fenntartható fejlődést segítik. A svéd szakértők által javasolt SKV-módszertan a következő elemekre épít:

- a környezetvédelmi alapadatok összegyűjtése,
- a környezetvédelmi célok és prioritások meghatározása,

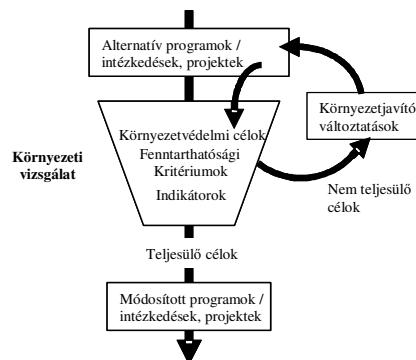
⁴ SEA: Strategic Environmental Assessment – stratégiai környezetvizsgálat.

- a kidolgozott programjavaslat környezeti vizsgálata,
- indikátorok meghatározása az értékelés és a monitoring számára,
- a környezeti vizsgálat eredményeinek beépítése a programdokumentumba.

A svédországi környezetminőségi célok kapják a legnagyobb szerepet az útmutatóban. Ezek alkották a vizsgálati folyamat első próbálkozásainak elvi keretét. A környezetminőségi célok a regionális és helyi szinteken természetesen kiegészíthetők egyéb környezetvédelmi célokkal, de a nemzeti célokat mindenütt figyelembe kell venni.

A környezeti vizsgálati ciklus^{*}

2. ábra



*Forrás: Berit Balfors-Jan Schmidbauer, 2002.

Az útmutató a környezetminőségi célok alkalmazása mellett nagy hangsúlyt fektet a fenntarthatósági kritériumok bevezetésére is, amelyek a fő viszonyítási pontok lehetnek a vizsgálati folyamatban. Ilyen fenntarthatósági kritériumokból 10-et mutatnak be, melyek a környezetminőségi célokkal együtt teljes értékelési sémát nyújtanak a vizsgálat számára.

A környezetvédelmi vizsgálat belefoglalható egy környezeti vizsgálati ciklusba, amelyben a stratégiák és intézkedések tartalma összevethető a környezetminőségi célokkal és a fenntarthatósági kritériumokkal.

A strukturális alapokból támogatott programok stratégiai környezeti vizsgálata Svédországban csak a második támogatási időszakban valósulhatott meg. A tapasztalatokra alapozva egyéb regionális fejlesztési programok vizsgálatában is szerepet kapott az SKV. Egyik nagy eredménynek épp azt tekintik a szakértők, hogy az előzetes értékelési módszerek és az SKV alkalmazásával csökkenthetők a kétszeresen támogatott tevékenységek, valamint a programok tartalmának egymás közötti ellentmondásai is kiszűrhetők.

Az SKV segítségével jelentősen előrehaladt a környezeti szempontok integrálása a tervezési folyamatokban. A támogatási szempontok közé egyre inkább beépíthető a nemzeti regionális vagy lokális környezeti céloknak való megfelelés és a megvalósuló tevékenységek fenntarthatósági szempontrendszer.

Magyarországon a tervekre, programokra vonatkozóan a társadalmi, gazdasági és környezeti értékelésről nincs önálló módszertani útmutató, kivételt képez ez alól a területrendezési tervezésre elkészült módszertani javaslat⁵, ez azonban túl részletes vizsgálati előírásai és nagy adatigénye miatt nem vált elfogadottá. Területfejlesztési programoknál a várt hatások értékelése alapvetően leíró jellegű, nélküli bármiféle egzaktan tekinthető módszer, értékelési eszköz használatát.

A programértékelés készítésének körülményei

Magyarországon a területfejlesztési programokhoz és a területrendezési tervekhez kapcsolódó hatáselemzés készítéséről maga a koncepció/program kidolgozója gondoskodik. A programok részét képező – pár oldalas – hatáselemzések öngazolás-jelleggel készülnek, az adott beavatkozási stratégiának többnyire csak a pozitív oldalát mutatják be.

Ezzel szemben az Európai Unióban a programokhoz kapcsolódó értékelést „külső” szakértői csoport és „belső” értékelési egység egyaránt készítheti. A külső értékelők nem tartoznak a közigazgatáshoz, hanem többnyire a magánszektor szakértői, általában valamelyik nemzetközi hírű, illetve helyi szinten ismert tanácsadó cég alkalmazottai. A belső értékelő csoport tagjai az adott program végrehajtó hatóságán belül dolgoznak, és ideális esetben olyan szakemberek, akik közvetlenül nem vesznek (vettek) részt a program végrehajtásában. Az értékelés költsége általában alacsonyabb, ha azt külső szakértők végzik, hiszen egy belső értékelő csoport fenntartása nagyon drága. Ezért sokkal gyakoribb, hogy az értékelést külső szakértők végzik el, belső értékelő csoportot csak nagy volumenű, nagy költségvetésű programoknál célszerű létrehozni.

Valamely program értékelésének megrendelője a program monitoringbizottsága. Az ő feladatkörébe tartozik az értékelők kiválasztása. A bizottság által készített tematika leírja az értékelési művelet forgatókönyvét, valamint meghatározza azokat a kérdéseket, melyekre az értékelést végző csapatnak válaszolnia kell. A tematika képezi a szerződéses viszony alapját a megbízó és az értékelő csoport között, ezért megfelelő minőségben történő elkészítése különösen fontos. A tematika kidolgozása után több vállalkozó versenyezhet a megrendelésért, a nyertest tender útján kell kiválasztani.

Az értékelő csoport gyűjti össze a program végrehajtásához és hatásaihoz kapcsolódó elsődleges és másodlagos információkat, és elemzi azokat. Ezt követően elkészíti a következtetéseket és esetleges javaslatokat tartalmazó jelentést.

A program monitoringbizottsága fogadja el az értékelési zárójelentést, illetve döntést hoz az eredmények ismertetéséről és azok publikációs formáiról. Végül a monitoringbizottság feladata, hogy az értékelési jelentés ajánlásai alapján eldöntse, hogyan folytatódjon tovább az operatív munka. Különösen fontos az értékelést a döntéshozatali

⁵ A területrendezési tervek készítését támogató az FVM és a VÁTI Kht. a területrendezési tervek hatásvizsgálati módszertanának kidolgozásával bízták meg a Szent István Egyetem Tájtervezési és Területfejlesztési Tanszékét 1998-ban. A kutatómunka eredményeként egy részletes módszertani útmutató készült területrendezési tervek környezeti, társadalmi és gazdasági hatásvizsgálata címmel. A munka javaslatot tesz egy egységes módszertanra, amelyben meghatározza a területrendezési tervek hatásvizsgálatának célját, alapelveit, a hatásvizsgálat felépítését és elvégzésének részletes munkamenetét is.

menetrendhez igazítani, hiszen az értékelés elkészítésének fő célja a döntések meghozatalának elősegítése.

Javaslatok a magyar hatásértékelési gyakorlat továbbfejlesztésére

A hatásvizsgálatok képezik az értékelések egyik legfontosabb feladatát. Annak érdekében, hogy megteremtünk az állami fejlesztési célú programok, stratégiák, koncepciók átfogó értékelési kultúráját, össze kell hangolni a különböző szintű, hatókörű és időtávú koncepciók, programok, projektek hatásértékelésének módszertanát, tartalmát, elkészítésének körülményeit – oly módon, hogy azok megfeleljenek az európai uniós követelményeknek is.

Mindenképpen meg kellene vizsgálni, milyen fejlesztéspolitikai szintekre célszerű területi hatásvizsgálatot készíteni. Nem feltétlen van szükség a tervezési folyamat koncepcionál szakaszában a hatásértékelési módszerek alkalmazására, mert ekkor jó esetben is csak a fejlesztéseket meghatározó általános célok hatásbecslése végezhető el. Egzakt, és valóban a tervezési folyamattal együtt végzett vizsgálatot csak jól meghatározott programjavaslatok, intézkedések esetén lehet végezni. A tervezői tapasztalatok tükrében állítható, hogy a koncepciók területfejlesztési vagy környezeti szempontú vizsgálata nem jár olyan érdemi eredménnyel, mely a pénzügyi és a szellemi erőforrások e területre koncentrációját indokolná.

A nem közvetlenül területfejlesztési célú, de jelentős területi hatással bíró tervek, programok (például közlekedésfejlesztési tervek, egyéb gazdaságfejlesztési vagy ágazati programok) esetén is szükség lenne területi hatásvizsgálatra.

Az egyedi projektekhez, nagyberuházásokhoz ugyan eddig csak környezeti hatástanulmányt kellett készíteni, mivel azonban a legtöbb esetben ezek is komoly befolyással bírnak a deklarált területfejlesztési célokra, a környezeti hatásvizsgálatot itt is érdemes kiegészíteni a társadalmi-gazdasági kohézióra gyakorolt hatások elemzésével.

A hatásértékelések lebonyolítása kapcsán az eredmények összevethetősége és az átláthatóság igényét szem előtt tartva számos intézkedést tartunk szükségesnek. Mindezek előtt szükség lenne egy módszertani útmutató elkészítésére, amely a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló 18/1998. (VI. 25.) KTM számú rendelet előírásai alapján meghatározná a társadalmi-gazdasági-környezeti hatások értékelésének egzakt rendszerét. Az Európai Unió részletesen meghatározza, hogy az uniós támogatásokhoz kapcsolódó programokhoz milyen hatásvizsgálatokat kell készíteni. A fent említett cél megvalósítása érdekében a hazai területfejlesztési programokhoz is hasonló komplex hatásértékeléseket érdemes készíteni. A rendezési tervek hatásértékelését is érdemes ehhez a módszertanhoz igazítani.

El kell fogadni az EU-keretdirektíva előírásainak megfelelő, a stratégiai környezeti vizsgálatot jogilag is bevezető magyar jogszabályt. A stratégiai környezeti vizsgálat által érintett magyarországi tervek és programok körének megállapítására a környezetvédelmi szaktárca megbízásából készült javaslat. Az EU 2001/42/EK számú keretdirektívája alapján meghatározott tervezési dokumentumtípusok hazai azonosítása fontos, de az EU-

jogszabály alapján eléggé egyértelmű, mely terveket kell környezeti vizsgálati eljárás alá vonni. 2004 közepétől Magyarországon is kötelező alkalmazni ezt a vizsgálati módszert.

Szintén meghatározó szempont a hatásértékelések eredményessége szempontjából a célok még tervezési fázisban történő számszerűsítése. Ez teszi lehetővé a program eredményességéről való helytálló ítéletalkotást, a tervek és hatások összehasonlíthatósága révén. Ehhez kapcsolódó javaslat, hogy a programok, projektek mindegyikében arra kell törekedni a tervezőknek, hogy a prioritásokat, célkitűzéseket minél részletesebben, célra orientáltan fogalmazzák meg.

Az értékelések elkészítésének körülményei jelentik a komplex, európai uniós elvárásoknak is megfelelő hatásértékelési gyakorlat kialakításának egyik legérzékenyebb pontját. E tekintetben figyelembe kell venni a hazai jogszabályi előírásokat, az eddigiekben kialakult hazai gyakorlatot, de nem hagyhatjuk figyelmen kívül az uniós normákat, a célszerűség, gazdaságosság, hozzáértés, partnerség, szubszidiaritás elvét sem.

Minden koncepció, program, projekt esetében a tervezésért felelős hatóságnak, szervezetnek, csoportnak a feladata gondoskodni a megfelelő tartalmú és hatókörű hatásértékelés elkészítéséről. A kis projektek esetében még fennáll a lehetőség, hogy a tervező felelőssége és feladata a hatásértékelés elkészítése. Ám a nagyobb volumenű projekteknél (például autópályák esetében), a területrendezési terveknél vagy területfejlesztési programoknál az objektivitás érdekében javasolt a tervezőtől független értékelő csoport választása. Azt javasoljuk, hogy a helyi, kistérségi, megyei, regionális szintű programok hatásértékelését helyi, értékelési tapasztalatokkal rendelkező szervezetek végezzék el helyi civil szervezetek bevonásával. Ám a nemzeti szintű programoknál vagy független, nagy tapasztalattal rendelkező tanácsadó céget, vagy egy központi értékelési egységet kell megbízni a hatásértékelés elvégzésével. Ezt olyan keretek között ajánlatos végrehajtani, amelyek között – a tervezésért felelős hatósághoz tartozó – úgynevezett értékelésirányító csoport látja el a koordinációs feladatokat, magát az értékelést pedig a kiválasztott „külső” vagy „belső” értékelő csoport végzi el. E csoportnak is tagja kell legyen valamilyen civil szervezet a társadalmi kontroll és nyilvánosság erősítése érdekében.

A hatásértékelés mint döntéstámogatási eszköz egyértelműen a program eredményességéről vagy épp sikertelenségéről való visszacsatolást szolgálja. A felhasznált közpénzekről a társadalom előtti elszámolás végett erre egyre nagyobb hangsúlyt helyeznek az érintettek. Éppen ezért az elvégzett hatásvizsgálatok eredményeit, ellentétben az eddigi gyakorlattal, ténylegesen be kell építeni a döntéshozatali folyamatba. Ennek érdekében a területfejlesztési programoknál és a területrendezési terveknél egyaránt szükség van a hatáselemzés helyének, funkciójának újragondolására, a tervezéshez való visszacsatolás lehetőségének biztosítására.

IRODALOM

MEANS Collection, Volume 1–6, – European Commission, 1999

Rövid összefoglaló az európai strukturális alapok támogatásával finanszírozott programok értékeléséről –DATAR, Párizs, 1998

- Tombác Endre – Magyar Emőke – Pálvölgyi Tamás – Mozsai Katalin – Fleischer Tamás – Szilvácsku Zsolt:* Stratégiai Környezeti Vizsgálatok, egy lehetséges módszertan a Regionális Operatív Program környezeti szempontú ex ante értékelésének megalapozásához. – VÁTI Kht. TFI – SKV-csoport, Budapest, 2003
- Vajdovichné dr. Vissy Erzsébet:* Területi hatáselemzés – Nemzetközi előzmények feltárása, VÁTI Kht., Nemzetközi Iroda, Budapest, 2001
- A területrendezési tervek környezeti, társadalmi, gazdasági hatásvizsgálata. Hatáselemzési tervezési segédlet. Szent István Egyetem Tájtervezési és Területfejlesztési Tanszék, Budapest, 2000
- Bándi Gyula (szerk.):* Hatásvizsgálat, felülvizsgálat. In: Környezetvédelmi kiskönyvtár. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1997
- Jusztin Valéria – Czira Tamás – Sóvágó Krisztina:* A területfejlesztési programokhoz kapcsolódó társadalmi-gazdasági és környezeti hatástanulmányok módszertani kérdései. – VÁTI Kht. Területfejlesztési Igazgatóság, Budapest, 2003
- Dobozi Eszter – Brodorits Zoltán – Jusztin Valéria – Kulcsár Gábor:* Segédlet a területfejlesztési programok értékeléséhez – VÁTI Kht. Területfejlesztési Igazgatóság, Budapest, 2001
- Cserey Balázs:* Fejlesztések környezeti hatásvizsgálata. Szerző kiadása, Budapest, 1994
- A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes, ERM on behalf of the European Commission. European Commission, Luxembourg, 1998
- Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment
- SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision Making, Final Report I–IV. European Commission, Luxembourg, 2001
- Berit Balfors – Jan Schmidtbauer:* Swedish Guidelines for Strategic Environmental Assessment for Eu Structural Funds. In.: European Environment 2002/12., 35–48
- Keith Clement:* Environmental Gain and Sustainable Development in the Structural Funds Insights from Reviews of Single Programming Documents (SPDs) across Europe Nordregio Workshop, 2000
- Fodor László:* Integratív környezetjog. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000
- Radnai Anikó:* Környezeti szempontok figyelembevétele a döntéshozatalban. A Stratégiai Környezeti Vizsgálat és bevezetésének hazai feladatai. MTVSZ EU Integrációs Hírlevél 02/2000
- Somfai Ágnes:* Stratégiai tervezés a területfejlesztésben. VÁTI Kht. Területfejlesztési Igazgatóság, Budapest, 2003
- Sóvágó Krisztina:* Politikaértékelési tapasztalatok az európai országok területfejlesztési politikájában. VÁTI Kht. Területfejlesztési Igazgatóság, Budapest, 2003

Kulcsszavak: területfejlesztés, területrendezés, területi tervezés, hatáselemzés, Európai Unió, pályázatok.

Résumé

Based on the results of a research carried out by the National Agency for Regional Development of the Hungarian Public Company for Regional Development and Town Planning in 2003, the authors, on behalf of the National Development Office of the Prime Minister's Office, review the Hungarian practice of the regional impact evaluation, compared to the requirements and procedures of the European Union. They highlight certain deficiencies the solution of which is crucial to create the impact evaluation practice that is interactively involved in planning, adequately supportive of decision-making and really effective.

[Vissza](#)