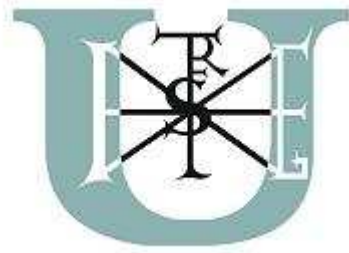


**SZENT ISTVÁN EGYETEM**



**A FENNTARTHATÓ REGIONÁLIS  
FEJLESZTÉSEK LEHETŐSÉGEI**

**A nemzeti fejlesztési tervek  
célkitűzéseinek és intézkedéseinek  
tükrében**

**Doktori értekezés tézisei**

**MOZSGAI KATALIN**

**Gödöllő, 2011**

## A doktori iskola

**megnevezése:** **Környezettudományi Doktori Iskola**

**tudományága:** **környezettudomány**

**vezetője:** **Dr. Heltai György, DS.c**

*egyetemi tanár, tanszékvezető*

Szent István Egyetem

Mezőgazdaság- és Környezettudományi Kar

Környezettudományi Intézet

Kémia és Biokémiai Tanszék

**témavezető:** **Dr. Ónodi Gábor, Ph.D**

*egyetemi docens, tanszékvezető*

Szent István Egyetem

Környezet- és Tájgazdálkodási Intézet

Területi Tervezési és Térinformatikai Tanszék

.....  
Az iskolavezető jóváhagyása

.....  
A témavezető jóváhagyása

## **A munka előzményei, kitűzött célok**

Az Európai Unió régiói felzárkóztatására pénzügyi forrásokon (strukturális alapok, a Kohéziós Alap, más közösségi kezdeményezések) keresztül nyújt közösségi támogatást. Az EU támogatási rendszere tehát többszörös kihívás elé állítja a felzárkózó tagállamokat. Egyrészt az EU által meghatározott tervezési és végrehajtási eljárásokat kell alkalmazni (rögzített felhasználási célok és lehatárolt földrajzi területek stb.), másrészt hazánk számára alapvető cél, hogy a kistérségi fejlődés egy fenntartható pályán íveljen fel.

Az Európai Uniónak azonban az elmúlt negyed évszázadban elért helyzetét vizsgálva megállapítható, hogy a gyors gazdasági fejlődés a környezet bizonyos mértékű károsodásával járt együtt, egyes területeken globális problémákat öltve. Magyarország természeti értékekben való gazdagsága és azok viszonylagos épsége azonban hazánk nemzetközileg is elismert erőforrás-tartaléka. Magyarország fejlett országokhoz történő felzárkózásának egyik **meghatározó kihívása, hogyan lehet az élet- és a környezetminőség javítását a gazdasági fejlődéssel összeegyeztetni.**

Az EU támogatásainak nagy része statisztikai tervezési régiók szintjén kerül felosztásra. Ezen „EU régiók” fejlettségét meghatározó mutatószám az egy főre jutó GDP. A források jelentős részében azok a régiók részesülnek, amelyek fajlagos GDP-je nem éri el az EU átlag 75 %-át. Az Európai Unió kohéziós politikája tehát a fejlettség mérőszámául a GDP-t választotta, igaz ugyan, hogy emellett a fenntartható fejlődést, mint horizontális elvet a tervezési és végrehajtási eljárásokban kötelezően érvényesítendő alapelvként határozta meg. Az elmaradottság és fejlődés tekintetében azonban e viszonylag nagy területi kiterjedésű régiók nem tekinthetők homogénnek, illetve Magyarországon hagyományosan nem tekinthetők a térségi társadalmi és gazdasági élet szerveződési alapegységének sem. A fenntartható térségi szerveződés alapegységei alapvetően a kistérségek lehetnek, ezért a kistérségi szintet választottam alkalmazott vizsgálataimhoz.

Ennek alapján azt a hipotézist fogalmaztam meg, hogy **Magyarország (illetve kistérségei) számára létezik olyan fejlődési út az EU tagállamaihoz való felzárkózás felé, amelynek során viszonylagos gazdasági lemaradását értékes környezeti adottságai, természeti erőforrásai valamint kulturális és társadalmi gyökerei megőrzése mellett képes leküzdeni.**

A hipotézis igazolásának három sarkalatos pontja (segédhipotézise) a következő:

- Ad1) Magyarország és kistérségei tekintetében meghatározhatók a fenntartható fejlődés szempontjából nem kiegyensúlyozottan fejlődő, támogatandó kistérségek. Meghatározhatók a kistérségi fenntartható fejlődés jellemzői és ezek alapján a kistérségek lehatárolhatóak.
- Ad2) Kialakítható olyan döntéstámogató módszertan az EU által biztosított támogatási feltételrendszer keretein belül, amely révén következetesen lehet biztosítani a kistérségek fenntartható fejlődését.
- Ad3) Bár az EU kohéziós politikája nem egyedüli eszköze az állami beavatkozásoknak, kimutatható annak valamiféle hozzájárulása a fenntartható fejlődés felé történő elmozdulásban (vagy sajnálatos esetben az attól való lemaradásban).

## Anyag és módszer

A dolgozat irodalmi áttekintése során bemutattam a **fenntartható fejlődés mind a mai napig fennálló eltérő értelmezéseit alapvetően az erős és gyenge fenntarthatóság mentén**, illetve a fenntarthatóság és területi fejlődés egyes tudományági alapjait, megközelítéseit. Véleményem szerint az alapvető kérdés nem az, hogy növekedhet-e a gazdaság (jelenlegi formájában nyilvánvalóan nem), hanem hogy belátható időn belül optimalizálható-e és ha igen, akkor hogyan társadalom mérete és jólléte (azaz fenntarthatósága) a természeti tőke fennmaradásához szükséges minimuma mellett. Ha igen, akkor a gazdasági növekedés ezen új feltételek mellett megengedhető.

Az egyes fenntartható fejlődés értelmezések bár árnyaltak, egyértelmű üzenete, hogy a jelenlegi fejlődés nem fenntartható. A **nem fenntartható fejlődés megmutatózó jegeit az alábbiakban foglaltam össze**:

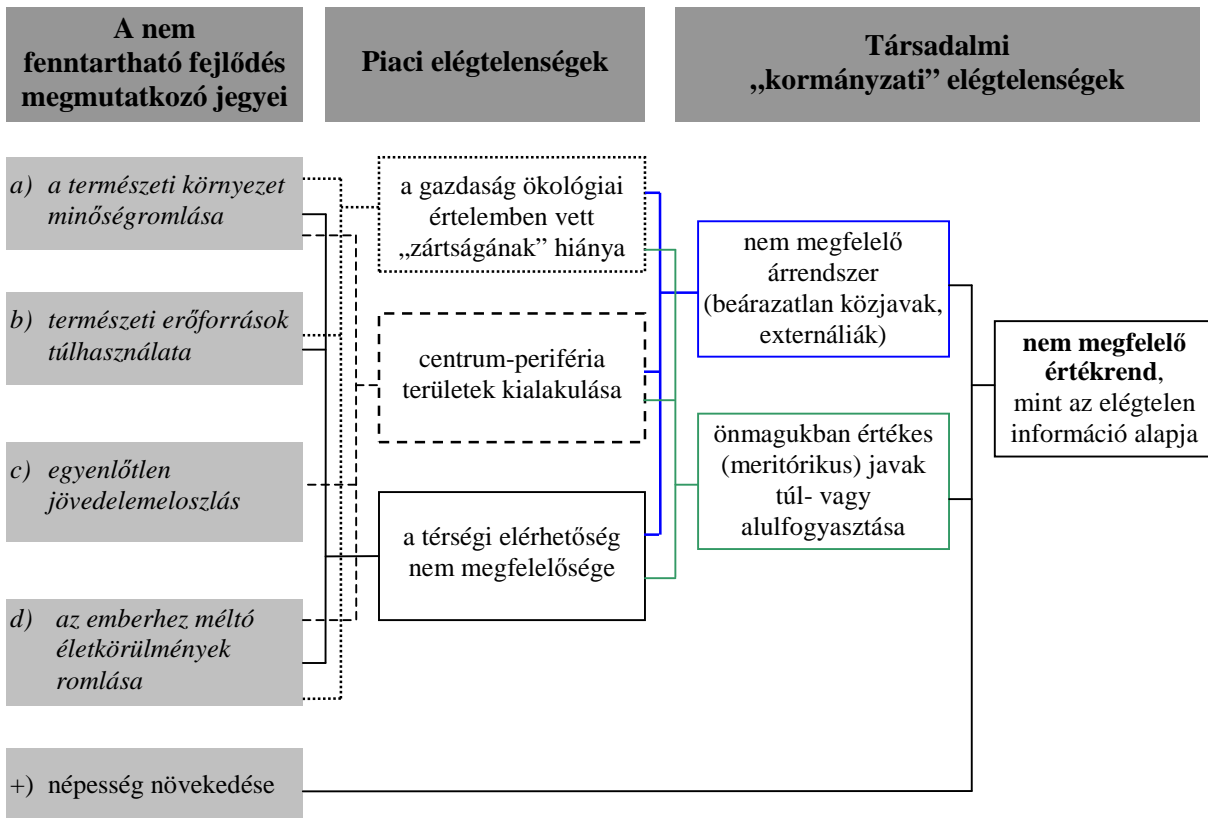
- a természeti környezet minőségromlása,
- a természeti erőforrások túlhasználata,
- egyenlőtlen jövedelemeloszlás,
- az emberhez méltó életkörülmények romlása, valamint
- a népesség növekedése.

Ezen problémákhoz vezetető **okokat** gazdasági, társadalmi és területi dimenziókban vizsgáltam. A közgazdaságtudomány alapvetően a nem tökéletes versenyből adódó ún. piaci, illetve kormányzati kudarcokból vezeti le a problémákat, amelyeket jellemzően az árrendszerben nem kellően visszatükröződő információkra vezetnek vissza. A társadalomtudományi elméletek pedig alapvetően társadalmi felfogásbeli okokra vezetik vissza azokat, miszerint az intézményrendszerben a társadalmi normák tükröződnek vissza, így elsősorban az alapvető társadalmi normák távolodtak el a természeti rendszerfolyamatokat felismerő és betartó eszmerendszertől. A területi dimenziók viszonylag nemrég, vagy más értelmezésben újra a vizsgálódás középpontjába kerültek. Egyre nagyobb gazdasági, társadalmi és környezeti problémák jelentkeznek a népesség által preferált centrumok, és az elhagyott perifériák között, amelyre a tudomány újfajta válaszokat próbál nyújtani.

A tudományági megközelítések áttekintése alapján a **piaci és kormányzati elégtelenségek egy tágabb értelmezését adtam meg (1. ábra)**. Piaci elégtelenségnek a piaci működés nem kívánatos „mellékhatásai” tekinthetők, míg a kormányzati kudarcnak a piacgazdaságot működtető *árrendszer* tökéletlenségeit ki nem igazító, illetve helyettesítő kormányzati politika (ott, ahol az árrendszer nem működik). E megközelítésben három jelentős, a piaci mechanizmusok által nem kezelt folyamat, azaz piaci elégtelenség jelölhető meg, amely a nem fenntartható fejlődéshez vezet:

- a) a gazdaság ökológiai értelemben vett „zártságának” hiánya,
- b) centrum-periféria területek kialakulása,
- c) a térségi elérhetőség nem megfelelőisége.

A különböző tudományági **megközelítések mindegyike azonban visszavezethető arra**, hogy a megfelelő piaci és társadalmi magatartáshoz **alapvető fontosságú a megfelelő mennyiségű és minőségű információ, azaz** végső soron a társadalom és a piac által követendő értékrend.



1. ábra: A nem fenntartható fejlődéshez vezető piaci és kormányzati elégtelenségek

A fenntartható fejlődés elérésében tevékeny szerepet játszó két politika a fenntartható fejlődés politikája és a régiók fejlődését irányító regionális politika. E két politika összehasonlító elemzését végeztem el, hogy meghatározhatók legyenek az összehangolhatóság kapcsolódási pontjai. Fontosnak tartottam áttekinteni az egyes politikák időbeli alakulásának bemutatását, mert ezáltal érzékelhető az a tanulási folyamat, amelynek időegyesen felmérhető, hogy meddig jutottunk el a növekedés korlátainak értelmezésében. Majd olyan szempontok alapján vizsgáltam a regionálissal és fenntarthatósággal kapcsolatos politikákat, amelyek a fenntarthatóság értelmezésekben fontos szerepet játszanak (fejlődés vs. növekedés, egyenlőtlenség vs. sokféleség, időbeliség és térbeliség jelentősége). A hazai politikák alapelveinek vizsgálata alapján arra a következtetésre jutottam, hogy bár egyre inkább tetten érhető a politikák integrációja, még mindig nem világos a hazai stratégiákban a fenntarthatóság értelmezése, és az egyes politikák alá- és fölérendeltségi viszonya.

A hipotézisem sarkalatos pontja, hogy igazoljam a **kohéziós politika szerepét és hatékonyságát a fenntartható fejlődés megvalósításában**. Bár a hivatalos álláspont alapján érzékelhető elmozdulás figyelhető meg a gazdasági és társadalmi kohézió területén, és a környezeti kihívásokra is jelentős válaszlepek születtek, az alternatív álláspontok szerint ez nem mutatható ki. **A fenntarthatóság és környezetvédelem az EU kohéziós politikájában** az elmúlt EU támogatási ciklusok alapján intézményesült. A fenntartható fejlődés horizontális elvként került meghatározásra, amely a programozás, projektkiválasztás és értékelés, valamint a monitoring esetében is kiemelt szerephez jutott. A nemzetközi és hazai tapasztalatok azonban azt igazolták, hogy a fenntarthatóság mint fogalom, és annak horizontális értelmezése a tagállamok többségében nehézségekbe ütközött (a fenntarthatóság mérését indikátorokhoz kötő próbálkozások rendre megtörnek a fenntartható fejlődés integritásán), vagy azok nem kellő hangsúllyal kerültek figyelembe vételre. Ennek egyik

legfőbb oka, hogy az EU támogatások **alapvetően projekt szintre koncentrálnak, és kevésbé alkalmasak arra, hogy komplex fejlesztéseket valósítsanak meg.**

Az *ENSZ Local Agenda 21* által megfogalmazott **helyi fenntartható térségi szerveződés** azonban csak adott földrajzi egységben értelmezhető, **amely a lehető legnagyobb arányban képes belső (endogén) erőforrásaira támaszkodni.** A fenntarthatóság, azaz az autonóm közösségek létrejöttének alapvető feltétele, hogy az ágazati fejlesztések ott valósuljanak meg, ahol azok a leghatékonyabban elláthatók. A társadalmi munkamegosztás tekintetében **a kistérség lehet alapvetően az az első olyan szint, amely a társadalmi-gazdasági szerveződésben viszonylag zárt rendszert alkothat.**

## Eredmények

A fenntartható fejlődés fogalmának számos értelmezése létezik. Gyakran az *erős fenntarthatóság* értelmezés inkább elriasztotta a döntéshozókat annak alkalmazásától, elsősorban a gazdaság növekedésével kapcsolatban megfogalmazott „nulla gazdasági növekedés” hipotézise miatt. Ennek következtében a hivatalos dokumentumok inkább megelégedtek a társadalmi, gazdasági és környezeti fenntarthatóság teljesen elkülönült – gyakran részletekbe vevő – kezelésével („minden mindennel összefügg” elv alapján). Az elmúlt években a stratégiai környezeti vizsgálatokhoz kidolgozott módszertan azonban rámutatott arra, hogy létezik olyan „középút”, amely alkalmas lehet egy gyakorlatban is alkalmazható fenntarthatósági értelmezés kialakításához. Ennek alapján javaslatot tettem egy **általános fenntarthatósági értékrend** alkalmazására, amely sokkal inkább egy szemléletmódot, megközelítési módot, ellenőrzési kritériumokat, viszonyítási alapot kívánnak rögzíteni, semmint mérhető és számonkérhető feltételeket.

A hipotézis alátámasztásához a kistérségek fenntartható fejlődésének megítélésére, KSH adatok alapján egy olyan kevés indikátorból álló, komplex mutató kialakítására tettem kísérletet, amely a három fenntarthatósági ismérvt együttes figyelembe vételére alkalmas. A kialakított **kistérségi fenntarthatósági mutató (KFM)** környezeti, társadalmi és gazdasági rész-indexek alapján előállított rangsorképző mutató (0 és 1 közötti értékekkel), amely az egyes indikátorok esetében egy fenntarthatósági küszöb, ún. **túllövési pont** (0,5 pont) alapján értékeli az egyes kistérségeket.

### 1. táblázat: A KFM mutató alkalmazott indikátorai és túllövési pontjai

A KFM mutató alkalmazott indikátorai	Túllövési pont
<b>Gazdasági rész-index (KFM-G)</b>	
1. Egy főre jutó összes belföldi jövedelem, Ft*	létminimum értéke
2. tartós munkanélküliség a munkakorú népességből, %*	országos átlag 60 %-a
<b>Társadalmi rész-index (KFM-T)</b>	
3. Vándorlási különbözet (fő)*	0 alatt és 4000 felett
4. Fiatalodási index (15 évesnél fiatalabbak a 60-x népesség %-ában)*	100 % alatt
<b>Környezeti rész-index (KFM-K)</b>	
5. 1 ha-ra jutó fosszilis energiafelhasználás (GJ/ha)	karbon lábnyom alapján**
6. 1 ha-ra jutó összes szolgáltatott víz mennyisége (m <sup>3</sup> /ha)	medián
7. 1 ha-ra jutó (elszállított) települési szilárd hulladék mennyisége (kg/ha)	medián

\* A HHKM mutató tartalmazza.

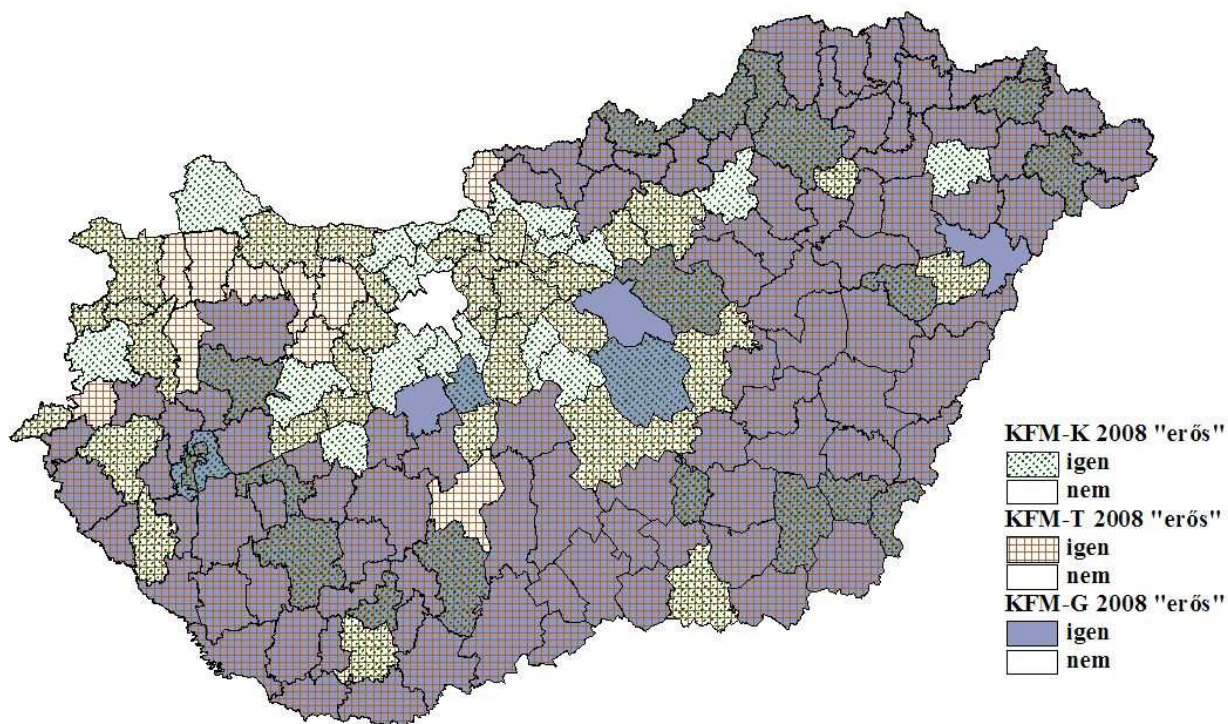
\*\* Az országos átlag 53 %-a.

A mutató alapján meghatározható, hogy egy kistérség társadalmi, gazdasági és környezeti szempontok egyike vagy mindegyike alapján kiegyensúlyozottanul fejlődőnek tekinthető-e.

A mutató értékét két *túllövési pont* „értelmezés” alapján is meghatároztam :

- a) a túllövési pontot egy olyan értékben határoztam meg, amely elvárható célkitűzés lehet a fenntartható fejlődés *erős fenntarthatóság* értelmezése szerint,
- b) mindemellett a mutatót úgy is meghatároztam, hogy a túllövési pontot az országos átlag értékében rögzítettem, amely megfeleltethető a *gyenge fenntarthatóság* értelmezésnek (azaz az a kistérség hátrányos, amelyik nem éri el az adott indikátor esetében az országos átlagot).

A 2. ábra az erős fenntarthatóság alapján mutatja be a kistérségek rész-indexeit a 2008. évi adatok alapján. A mutató alakulásában a 2004. évi adatokkal összevetve javulás nem volt kimutatható.



2. ábra: KFM hátrányos kistérségek az erős fenntarthatóság alapján, 2008

A **mutató eredményeit összevettem** a hazai támogatások területi forrásfelosztásához használt **hátrányos helyzetű kistérségek komplex mutatójával** (HHKM), amely társadalmi-gazdasági szempontok alapján, mintegy 30 indikátor bevonásával határozza meg a támogatandó kistérségeket. Itt jegyzendő meg, hogy ez lényeges előrelépést jelent az EU által alkalmazott, GDP alapján történő régiók közötti forrásfelosztáshoz képest. E mutató előnyének tekinthető, hogy a hasonlóan nagyszámú fenntarthatósági indikátorkészlettel ellentétben komplex mutató, és így területi összehasonlításra alkalmas információt hordoz. Hátránya viszont ugyanakkor, hogy alapvetően hiányoznak belőle a környezeti indikátorok, illetve különböző típusú (állapotleíró és fejlesztési pl. infrastrukturális) indikátorokat von össze egy közös mutatóba. A HHKM országos átlagok alapján 94 db kistérséget határolt le társadalmi-gazdasági problémák alapján. Az országos átlagoknál szigorúbb fenntarthatósági követelmények, valamint környezeti szempontok figyelembe vétele alapján, mindössze egy kistérség volt mind a három fenntarthatósági „pillér” alapján kiegyensúlyozottnak tekinthető.

Véleményem szerint szükséges lenne a továbbiakban „fejlődést” és „fejlesztést” mérő indikátorokat megkülönböztetni és ezekből külön komplex mutatókat képezni. A kialakított kistérségi fenntarthatósági mutató e felosztásban egy „fejlődést” mérő mutató. A fejlesztéspolitika számára szükséges lenne a továbbiakban olyan – egyben fenntartható fejlődést biztosító - **fejlesztési indikátorok és célértékek meghatározása** is, amelyek kiindulási értékei alapján feltárhatók a kistérségek azon funkció- és kompetencia hiányai, amelyek a kistérségek fenntartható (és egyben endogén) fejlődését akadályozzák. Ennek alapján javaslatot fogalmaztam meg a lehetséges fejlesztési indikátorok körére.

**A fenntartható fejlődés érvényesítése a fejlesztéspolitikában jelenleg projekt szinten történik.** Mind a 2004-2006, mind a 2007-2013 időszakra vonatkozóan a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által Útmutató került kidolgozásra a pályázók számára. Az alkalmazott módszertan mindkét pályázati ciklusban hasonló módon történt/történik, a pályázók választható fenntarthatósági szempontok figyelembe vétele során többletpontokban részesülnek (az általában 100 pontos értékelési skálán 5 pont volt adható a környezeti fenntarthatóság figyelembe vételére, amelyből általában 1 pont elérése elvárás volt). Az első Útmutatóban meghatározott fenntarthatósági szempontok túlságosan szubjektívnek tűntek a pályázók számára, ezért a második Útmutatóban konkrét, számszerűsíthető, a vállalásokat mért adatokkal alátámasztható fenntarthatósági szempontok kerültek kidolgozásra. Az elmúlt időszak értékelhető adatai alapján azonban az alkalmazott értékelési módszertan nem bizonyult elégségesnek a fenntarthatóság figyelembe vételére. Bár a mérhetőség kritériuma teljesült, azonban mégsem mérik a támogatási rendszer egésze szintjén, illetve a választható horizontális szempontok lényegében nem befolyásolják a pályázatok nyeresési esélyeit. Mindez arra enged következtetni, hogy e tekintetben is a módszertan felülvizsgálata szükséges.

Ennek alapján javaslatot fogalmaztam meg egy **olyan fenntarthatósági szempontrendszerre, amely a kistérségi fejlesztési indikátorok célértékeihez való hozzájárulást segíti elő.** További javaslat, hogy a szempontrendszer egyes részeit nem választható szempontként, hanem kiválasztási kritériumként lenne szükséges alkalmazni.

A hipotézis bizonyításának három **segédhipotézise** mentén az *új tudományos eredmények* az alábbiakban foglalhatók össze:

*Ad1) Magyarország és kistérségei tekintetében meghatározhatók a fenntartható fejlődés szempontjából nem kiegyensúlyozottan fejlődő, támogatandó kistérségek. Meghatározhatók a kistérségi fenntartható fejlődés jellemzői és ezek alapján a kistérségek lehatárolhatóak.*

Tézis:

1. Készítettem egy gazdasági, társadalmi és környezeti rész-indexekből álló **kistérségi fenntarthatósági komplex mutatót** az egyes indikátorokhoz rendelt fenntarthatósági küszöb (ún. túllövési pont) alkalmazásával, amely alapján meg tudtam határozni a fenntarthatóság szempontjából nem kiegyensúlyozottan fejlődő kistérségeket.



Ad2) *Kialakítható olyan döntéstámogató módszertan az EU által biztosított támogatási feltételrendszer keretein belül, amely révén következetesen lehet biztosítani a kistérségek fenntartható fejlődését.*

Tézis:

2. Jelentős problémát jelent a fejlesztéspolitika számára, hogy nincsen egy gyakorlatban is alkalmazható, elfogadott fenntarthatóság értelmezés. Javaslatot tettem egy, a gyakorlatban „tesztelt” **fenntarthatósági értékrend** alkalmazására, amelyet alkalmasnak tartok egy „konszenzusos” fenntartható fejlődés értelmezéshez, és a fejlesztéspolitika számára is kiindulási feltételrendszerként értelmezhető.
3. Ráműtattam arra, hogy a jelenleg projekt szinten alkalmazott, választható horizontális szempontok módszertana kevésbé alkalmas a fenntartható fejlődés érvényesítéséhez, ráadásul jelentős terhet ró a pályázók számára, anélkül hogy a szempontok alkalmazása valós hatással lenne a támogatandó fejlesztések kiválasztására. Ennek alapján javaslatot tettem a **fenntarthatósági (horizontális) szempontrendszer továbbfejlesztésére** és gyakorlati alkalmazására, amely a projektszintű fenntarthatóság érvényesítése helyett sokkal inkább a fenntartható kistérségek létrejöttének elősegítésére koncentrálna.

Ad3) *Bár az EU kohéziós politikája nem egyedüli eszköze az állami beavatkozásoknak, kimutatható valamiféle hozzájárulása a fenntartható fejlődés felé történő elmozdulásban (vagy sajnálatos esetben az attól való lemaradásban).*

Tézis:

4. A fejlesztéspolitikában jelenleg alkalmazott horizontális fenntarthatósági elv alkalmazásának gyakorlata nem alkalmas arra, hogy számszerűsíthető következtetéseket vonhassunk le a fejlesztéspolitika fenntartható fejlődéshez való hozzájárulásáról. A kidolgozott kistérségi fenntarthatósági mutató időbeli alakulása pedig nem magyarázható kizárólag az EU támogatások hatásaként. A javasolt fenntarthatósági szempontrendszer azonban **kistérségi fejlesztéspolitikai indikátorrendszerre**, és célértékek hozzárendelésével kistérségi fejlesztéspolitikai célrendszerre alakítható. A kistérségi fenntarthatósági mutató, valamint a fejlesztéspolitikai fenntarthatósági célrendszer és indikátorai együttesen alkalmasak lehetnek a jövőben a fejlesztéspolitika fenntartható fejlődésre gyakorolt hatásainak vizsgálatára.

## **Következtetések és a javaslatok**

Összességében megállapítható, hogy **az EU által meghatározott keretek között Magyarországon kiépült a horizontális elv érvényesítésének eszköztára**. Fő tapasztalat ugyanakkor az, hogy az hogy egyrészt nem tisztázott a fenntarthatóság „politikai szerepe”, illetve a fenntarthatóság eléréséhez rendelt egyes eszközök sokszor nem koherens, meglehetősen bonyolult eljárást eredményeztek. A fenntarthatóság eléréséhez vezető úton a következő évek fő kérdése az, hogy **a meglévő, jelenleg egymástól függetlenül működő cél- és eszköztárat miként lehet egy egységes rendszerre formálni, és ezzel miként lehet elmélyíteni a horizontális elv gyakorlati érvényesítését, és igazolni a fejlesztések fenntartható fejlődéshez való hozzájárulását**. Az erre vonatkozó javaslataim a következőkben foglalható össze.

1. *Szükséges lenne egy mindenki által elfogadott, kormányzati szinten deklarált és alkalmazott fenntarthatósági értékrend kialakítása egy fenntartható fejlődési keretstratégia részeként*

A dolgozat egyik fő következtetése, hogy elképzelhető egy olyan fenntarthatósági értelmezés, amely az *erős fenntarthatóság*ból kiindulva, de azt a gyakorlati alkalmazhatóság szintjére lebontva alkalmas lehet hazánk fenntarthatósággal kapcsolatos célkitűzését megfogalmazni. Ehhez egy olyan szemléletbeli megközelítés szükséges, amely a szigorú korlátok állítása helyett inkább egy feltételrendszert határoz meg, amely mentén elképzelhető a fenntartható fejlődés elérése. Egy ilyen „konszenzusos” értékrend talán hozzájárulhatna ahhoz, hogy egy olyan **fenntartható fejlődési keretstratégia** készülhessen, amely valóban igazodási pontként szolgál az ország különböző fejlesztési terveihez. A fenntarthatósági stratégia elsődleges feladatának elsősorban ennek az igazodási pontnak a meghatározása kell, hogy legyen. Ha már ismerjük a *fejlődés* ismérveit, ennek alapján meghatározhatók az ország *fejlesztési* irányai, legyen szó ágazati, vagy területi fejlesztésről. E fenntarthatósági értelmezés jól illeszkedik az EU-nak a fenntartható fejlődés „horizontális elvként” történő felfogásához is.

Az EU stratégiai környezeti vizsgálatokra vonatkozó irányelve a hazai jogrendbe átültetésre került, amelyet minden, az ország fejlődésére jelentős hatással bíró tervre el kell készíteni. Mindezt azonban a jogszabályokban „csak” az eljárásrend lett rögzítve, amelynek egyik fontos eleme, hogy az adott tervnek tartalmaznia kell az SKV megállapításait. Amennyiben létezne egy fenntarthatósági kritériumrendszer, és egy olyan **SKV módszertani útmutató, amely előírná a tervek értékelését a fenntarthatósági kritériumrendszernek történő megfelelés szempontjából**, az egy kikényszerítő erőt jelentene az ország által elfogadott fenntarthatósági szempontok figyelembe vételére. Ez a módszer kiküszöbölhetné a különböző, gyakran a stratégiai tervezők által önkényesen megválasztott fenntarthatósági értelmezéseket, és a jelenlegi fenntarthatósággal kapcsolatos általános megállapításokat.

2. *A kistérségek társadalmi-gazdasági elmaradottságot mérő komplex mutatója helyett/mellett szükséges lenne a kistérségek társadalmi-gazdasági és környezeti fejlődésének mérését lehetővé tevő komplex mutató kidolgozása*

A fenntarthatóság mérésével számos nemzetközi és hazai kormányzati szervezet foglalkozik, amelyek rendszerint a fenntarthatóság multidimenziós jellege miatt nagyszámú indikátorkészlettel dolgoznak. Ezen indikátorrendszerek sajátja, hogy nem képeznek belőlük komplex mutatót. Ennek fő okaként az jelölhető meg, hogy a gazdasági, társadalmi és környezeti folyamatok ellentétes előjelű folyamatok, így azok összevonása elfedheti ezen folyamatokat. A nagyszámú indikátorrendszerek összevonhatóságának elemzésére jó alapul szolgál a hátrányos helyzetű kistérségek mutatója, amely mintegy öt indikátorcsoportban, 31 indikátorból képez összevont mutatót. E mutató alapján is azonban igazolható a fenti állítás, a HHKM mutató egy mutatója a mutató végeredményét mintegy 90 %-ban determinálja.

A fenti probléma alapvetően a módszertanban keresendő. Egyrészt a komplex mutató képzésénél törekedni kell arra, hogy az egyes indikátorcsoportokba azonos folyamatokat jelző mutatók kerüljenek, illetve az indikátorcsoportok összevonását nem célszerű átlagolással előállítani. Módszertanilag sokkal megfelelőbb lehet a végeredményt vagy a legrosszabb indikátorcsoport alapján meghatározni, azaz ha valamely szempontból a vizsgált terület egység hátrányos, akkor hátrányosnak tekinthető, vagy pedig annál hátrányosabbnak tekinteni, minél

több szempontból hátrányos a vizsgált terület egység. A fenntartható fejlődés méréséhez e módszertani megfontolás áll a legközelebb, amely szerint a társadalmi, gazdasági és környezeti szempontokat egyidejűleg kell figyelembe venni. Egy vizsgált terület egység mindaddig nem tekinthető kiegyensúlyozottan fejlődőnek, ha bármelyik „pillér” értéke nem megfelelő. Azaz a fenntartható fejlődés szempontjából egy kistérségnek éppannyira „hátrány”, ha bár gazdaságilag fejlett, de környezetét és erőforrásait feléli, mint az, ha gazdaságilag elmaradott, de ennek okán környezeti állapota kedvező maradt. Egy ilyen összevont mutatónál azonban fontos hangsúlyozni, hogy ez esetben nem hátrányos vagy elmaradott, hanem kiegyensúlyozatlanul fejlődő térségeket jelölünk ki.

A városias és vidékies kistérségeket különböző fenntarthatósági (társadalmi, gazdasági, környezeti) problémák sújtják, ezért a hátrányos helyzetű (nem kiegyensúlyozottan fejlődő) kistérségek meghatározásánál inkább a rész-indexek alkalmazása célszerű. A rész-indexek alapján meghatározható az is, hogy melyik kistérséget, milyen területen érdemes támogatni. Azokba a kistérségekbe, ahol a gazdasági részindex kedvező, inkább társadalmi és környezeti támogatásokat célszerű juttatni, ha azt a társadalmi és környezeti részindexek indokolják. Azokban a kistérségekben, ahol a három részindex egyike sem megfelelő, ott komplex fejlesztések megvalósítása szükséges.

A mutató mindenképpen tovább vizsgálendő abban a tekintetben, hogy milyen indikátorokon alapuljon, és azokhoz milyen társadalmi konszenzuson alapuló túllövési pontok rendelkeznek.

3. *A fejlesztéspolitika szempontjából kedvezményezett (azaz hátrányos) kistérségeknek azokat a kistérségeket lenne célszerű tekinteni, ahol hiányoznak kistérségek fenntartható, alapvetően endogén fejlődéséhez szükséges funkciók és kompetenciák.*

A fenntartható fejlődés megvalósításához alapvetően szükséges, hogy a **kistérségek endogén, belső erőforrásokra alapuló fejlődése** valósulhasson meg, és bizonyos mértékig zárt, önellátó egységet alkossanak. Az önellátás a globalizáció következtében alapvetően a kistérségben elérhető munkahelyekre és (alap- és középfokú) közszolgáltatásokra vonatkozhat (beleértve a megfelelő vonzáscentrumok és azok térségi elérhetőségének megteremtését is). A természeti erőforrások közül a helyben megtermelhető megújuló energiaforrások révén a kistérség energiafüggettségének csökkentése, de a gazdasági szereplők – amennyire lehetséges kistérségen belüli – ipari ökológiai rendszerekben történő szervezése is célként jelölhető meg. E fejlődésben kiemelt jelentőségű a kistérségi központ és vonzáskörzetének kialakulása, amely felveti a kistérségi terek újragondolását is.

Az EU támogatások felhasználása során a kedvezményezett, támogatandó kistérségek meghatározásához a hátrányos helyzetű kistérségek mutatóját alkalmazzák. Szükséges lenne azonban egy olyan **komplex fejlesztéspolitikai mutató** kidolgozása, amely alapvetően azokat a kistérségeket jelöli ki, amelyekben hiányoznak a fenntartható, alapvetően endogén fejlődésükhöz szükséges funkciók és kompetenciák. Egy ilyen mutató készítéséhez szintén jó alapul szolgálhat a hátrányos helyzetű kistérségek mutatójának módszertana, azonban az alkalmazandó indikátorok esetében az alábbi szempontokat célszerű figyelembe venni. A mutatóképzésbe **olyan indikátorokat célszerű bevonni**, amelyek jelzik az adott kistérségben hiányzó **közszolgáltatásokat** (pl. egészségügyi és oktatási férőhelyek), illetve a megfelelő életkörülmények megteremtéséhez, valamint a kistérségben rendelkezésre álló munkahelyek és

közszolgáltatások, valamint a külső kapcsolatrendszerek (elsősorban régióközpontok) elérhetőségéhez szükséges **infrastrukturális** hiányosságokat. Mindehhez szükséges, hogy a fejlesztéspolitikai indikátorokhoz **célértékek kerüljenek meghatározásra**, amely alapján meghatározható a szükséges fejlesztések nagyságrendje.

4. *Az állami (és EU) források felhasználása alapvetően csak a társadalmi, gazdasági és környezeti szempontoknak megfelelő fejlesztések esetében elfogadható.*

A fejlődés és gazdasági növekedés kérdésének tekintetében, elsősorban a gazdasági válság hatására, nemzetközi és európai kormányzati szinten is bizonyos paradigma váltás figyelhető meg. Míg korábban inkább a *gyenge fenntarthatóság* mentén a gazdasági növekedést a környezetvédelmi szempontok figyelembe vételével látták fenntarthatónak, egyre inkább az *erős fenntarthatósághoz* közelítő, ún. **zöld gazdaság**, zöld növekedés hajtóerejében látják a jövő gazdasági és társadalmi gondjai megoldásának egyik eszközét. Az Új Széchenyi Terv keretében újragondolt ÚMFT 2011-2013 akciótervei alapján azonban megállapítható, hogy a fejlesztéspolitika egyelőre inkább csak a gazdaság egyik nemzetgazdasági ágának tekinti zöld gazdaságfejlesztést (energiapolitika, zöld beruházások támogatása), semmint a gazdaság minden tevékenységére kiható reformnak (a horizontális elv elmélyítésében nem történt előrelépés). A **valódi „reform” elmaradása** továbbra is azt eredményezheti, hogy a társadalmi, gazdasági vagy környezeti „pillérben” megvalósuló fejlesztések újabb problémát eredményeznek egy másik pillérben pl. gyorsuló centrum-periféria folyamatok, összességében növekvő energiafelhasználás stb.

A fenntartható fejlesztésekkel szemben felhozott ellenérv legtöbbször az, hogy jelentősen megdrágíthatják a projekteket (pl. mert drágábbak a környezetkímélő technológiák, többlet munkaerőt vagy speciális szaktudást igényelnek stb.), és a szűkös források így nem elegendőek valós gazdaságfejlesztési eredmények felmutatására. Közgazdaságtani szempontból azonban, ha nem a **fenntarthatóság szempontjából optimális változat** kerül megvalósításra, olyan negatív externáliák és jóléti veszteségek jöhetnek létre, amelyeket végső soron a társadalomnak, illetve az államnak kell megfizetnie. Így összességében a társadalmi összköltség ugyanakkora, ha nem drágább lesz, mintha fenntartható fejlesztéseket valósítottunk volna meg.

Ennek alapján szükséges lenne a horizontális szempontok módszertanának újragondolása. A jelenlegi EU gyakorlat a legtöbb projekt esetében (projektmérettől függően) megköveteli az **alternatívaelemzést** (különböző projektváltozatok vizsgálatát), a célok elérését szolgáló jogilag és műszakilag megvalósítható különböző változatok feltárását és értékelését, a projektek közötti választást az egyes változatok költségeinek és várható hasznainak aránya határozza meg (költség-haszon elemzés). Megoldást jelenthetne, ha a változatok nem csak a jogilag és műszakilag megvalósítható változatokat tartalmaznának, hanem készülne olyan változat is, amely az adott projektre valamennyi releváns fenntarthatósági szempontot figyelembe veszi.

Ezzel elérhető lenne, hogy azok a tevékenységek (fenntarthatósági szempontok alkalmazása) részesüljenek állami támogatásban, **amelyek igazolhatóan többletköltségeket jelentenek a pályázók számára** a jelenlegi hatályos jogszabályi előírásokon felül. Ennek egyik további feltétele, hogy az egyes fenntarthatósági szempontok érvényesítése a pályázatokban elszámolható költségként szerepeljen. Az állam gyakorlatilag a projektek „adicionálisát”, a fenntartható fejlődéshez szükséges, de a projektnek nem feltétlenül részét képező hozzáadott

értékét finanszírozza meg. Lényegében ez a módszer hozzájárulhat a környezetileg káros támogatások megszüntetéséhez. Abban az esetben, ha a fenntarthatósági szempontok figyelembevétele meglehetősen drága az elérhető társadalmi hasznokhoz képest, a Víz-Keretirányelv területén jelenleg bevezetés alatt álló **ún. aránytalan költségek igazolására** vonatkozó kötelezettség e területen történő alkalmazása jelenthetne megoldást. Lehetőséget kell biztosítani arra, hogy bizonyos fenntarthatósági szempontok alkalmazásától el lehessen tekinteni, de csak abban az esetben, ha megfelelően igazolható ez az aránytalanság, és a fenntarthatósági szempont figyelembe vételének nincs olcsóbb alternatívája.

Továbbfejlesztési irány lehet továbbá az egyes pályázatok szinergikus hatásainak erősítése, különösen az ipari ökológia elveinek érvényesíthetősége érdekében. Figyelembe kell venni, hogy az ipari ökológiai rendszerek több projekt összehangolt megvalósításával érhetők csak el, azonban a jelenlegi pályázati rendszerben – különösen ha azok különböző EU alapból biztosíthatók – nincsen semmi garancia arra, hogy az egymással összefüggő projektek mindegyike támogatásban részesüljön. E tekintetben is célszerű lenne tehát a **projektszintű finanszírozás helyett a komplex fejlesztések finanszírozására** áttérni.

## **Az értekezés témakörében megjelent publikációk, tanulmányok**

### **PUBLIKÁCIÓ FOLYÓIRATBAN**

#### **Lektorált, idegen nyelvű folyóirat cikk:**

K. MOZSGAI – E. TOMBÁ CZ (2008): Application of multicriteria decision making process to facilitate the sustainability of the Vásárhelyi Plan Improvement. *Studies in agricultural economics* (108), 47-66 p. ISSN 1418-2106

#### **Lektorált, magyar nyelvű folyóirat cikk:**

MOZSGAI K. - NEMES CS. - PÁLVÖLGYI T. (2001): A környezetvédelem stratégiája Magyarországon. *INFO-Társadalomtudomány* (52), 63-72 p. ISSN 0864-8174

MOZSGAI K. (2010): Társadalmi-gazdasági elmaradottságból fenntartható fejlődés. *Falu város régió* (1), 13-17 p. ISSN 1218-2613

TOMBÁ CZ E. - GULYÁS P. - MOZSGAI K. (2005): Balatoni vízpótlás lehetséges megoldásainak környezeti vizsgálata, 283-312 p. In: SZLÁVIK L. (Szerk.) *A Balaton. Vízügyi Közlemények Különszám*. Budapest: Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet Kht, 477 p. ISSN 0042-7616

#### **Egyéb, szakmai, nem lektorált folyóirat cikk:**

MOZSGAI K. (2004b): Fenntarthatóság és környezetvédelem az EU kohéziós politikájában. *ÖKO folyóirat*, XII (3-4.), 21-38 p. ISSN 0866-1731

MOZSGAI K. – SOMFAI Á. (2004): Partnerség a stratégiai környezeti vizsgálat keretében: A Regionális Fejlesztés Operatív Program stratégiai környezeti vizsgálatának gyakorlati tapasztalatai. *Falu város régió* (7), 10-19 p. ISSN 1218-2613

RESS S. – TOMBÁ CZ E. – MOZSGAI K. (2010): Útban egy zöldebb és igazságosabb jövő felé. *ÖKO folyóirat*, XVIII (1-2.), 6-36 p. ISSN 0866-1731

### **KONFERENCIA KIADVÁNYBAN MEGJELENT CIKKEK**

#### **Magyar nyelvű konferencia cikk (teljes):**

MOZSGAI K. (2004a): A NUTS II régió rendszerelméleti megközelítése. *Fiatal regionalisták IV. Országos Találkozója, Győr 2004. november 13-14.* [CD:\Netware\mozsgai]

MOZSGAI K. (2005): A környezeti szempontok érvényesítése az EU által támogatott projektekben. A környezettudomány elmélete és gyakorlata. Tudományos konferencia, Szeged 2005. április 1-3. [CD:\V. - Vállalati környezetgazdálkodás\04.01. - Szekcióelnök - Dr. Buzás Norbert\Mozsgai Katalin – A környezeti szempontok...]

TOMBÁ CZ E. - MAGYAR E. - MOZSGAI K. (2004): A Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztése I. ütemének Stratégiai Környezeti Vizsgálata eredményei. Magyar Hidrológiai Tanács XXII. vándorgyűlése, Keszthely 2004. július 7-8. [CD:/pages/3szekcio/tombacz\_gulyas\_mozsgai]

RÁKOSI J. - MOZSGAI K. (2010): A Vízyűjtő-gazdálkodási Terv megvalósításának gazdasági feltételrendszere. Magyar Hidrológiai Tanács XXVIII. vándorgyűlése, Sopron 2010. július 7-9. [[http://www.hidrologia.hu/vandorgyules/28/dolgozatok/rakosi\\_judit.html](http://www.hidrologia.hu/vandorgyules/28/dolgozatok/rakosi_judit.html)]

## **KÖNYV, KÖNYVRÉSZLET:**

### **Magyar nyelvű könyvrészlet:**

BULLA M. – MOZSGAI K. – POMÁZI I. (2006): Fenntarthatóság – Dilemmák és lehetőségek, 109-164. p. In: BULLA M. – TAMÁS P. (Szerk.) *Fenntartható fejlődés Magyarországon. Jövőképek és forgatókönyvek. Stratégiai kutatások – Magyarország 2015* Budapest: Új Mandátum, 184-189 p. ISBN 963-9609-38-2, ISSN 1788-0270

PÁLVÖLGYI T.- MOZSGAI K. (2002): A stratégiai tervezés jelentősége. 184-189 p. In: PÁLVÖLGYI T.- NEMES CS. – TAMÁS ZS. (Szerk.): *Vissza vagy hova? Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon.* Budapest: Tertia Kiadó, 356 p. ISBN 963-9387-07-x

## **SZAKMAI TERV, TANULMÁNY, FELMÉRÉS**

ÖKO (2003): Az Európai Unió támogatás fogadásához szükséges részletes környezetvédelmi útmutató (II.) megalapozására és kidolgozására. (Szerk: TOMBÁ CZ E. - KARAS L. - MOZSGAI K. - SZILVÁ CSKU ZS.) Készült a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium megbízásából. Budapest: ÖKO Zrt, 64 p.

ÖKO (2005): Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió környezeti jelentés. (Szerk.: TOMBÁ CZ E. – MOZSGAI K.) Készült a PROMEI Modernizációs és Euroatlanti Integrációs projekt Iroda Kht. Megbízásából. Budapest: ÖKO Zrt, 46 p.

ÖKO (2006a): Kis és közepes méretű vállalkozások környezetvédelmi tevékenységi jelenlegi rendszerének és jellemzőinek kutatása. 1. részjelentés. Budapest: ÖKO Zrt. – CONSACT Kft. Konzorcium, 40 p.

ÖKO (2006b): Az önkormányzatok környezetvédelmi tevékenységének kutatása és fejlesztése (Szerk. JAKAB A. – MOZSGAI K.) Budapest: ÖKO Zrt. – CONSACT Kft. Konzorcium, 275 p.

ÖKO (2007a): Javaslat a Javaslattétel az Új Magyarország Fejlesztési Terv egészét lefedő fenntarthatósági indikátorrendszerre és az ÚMFT operatív programjaihoz fenntarthatósági útmutató készítése. (Szerk: MOZSGAI K. – HOLLY S. – TOMBÁ CZ B. – CZIPPÁN K.) Készült a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megbízásából. Budapest: ÖKO Zrt., 45 p.

ÖKO (2007b): Nemzeti Stratégiai Referenciakeret Környezet és Energia Operatív Programjának ex-ante értékelése. (Szerk.: TOMBÁ CZ E. – MOZSGAI K.) Készült a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megbízásából. Budapest: ÖKO Zrt., 135 p.

ÖKO (2008a): Északi Városkapu kerületi szabályozási tervének környezeti értékelése. (Szerk. TOMBÁ CZ E. et al.) Készült Budapest III. kerület Óbuda-Békásmegyér megbízásából. Budapest: ÖKO Zrt., 150 p.

ÖKO (2008b): A KIOP környezetvédelmi intézkedések céljainak és hatékonyságának vizsgálata összefüggésben a hazai környezetvédelmi fejlesztési irányokkal. (Szerk. MOZSGAI K.) Budapest: ÖKO Zrt, 145 p.

ÖKO (2009): Az éghajlatvédelmi törvény tervezetének Stratégiai Környezeti Vizsgálata. (Szerk.: TOMBÁ CZ E. – MOZSGAI K.) Budapest: ÖKO Zrt, 144 p.

ÖKO (2010): Az ÚMFT 2011-2013-as akcióterveinek környezeti vizsgálata. (Szerk.: TOMBÁ CZ E. – MOZSGAI K. – MAGYAR E.) Készült a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségének megbízásából. Budapest: ÖKO Zrt., 104 p.