

Koloszár Miklós

**A környezetvédelem 10 éve
(1990-2000)**

19. szám

Budapest, 2002. december

ISBN 963 503 296 x

ISSN 1587-6586

A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Környezettudományi Intézetének tanulmányai

Sorozatszerkesztő:

Kerekes Sándor
és
Kiss Károly

A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia
Magyarország az ezredfordulón c.
stratégiai kutatásainak keretében és
a Környezetvédelmi Minisztérium
anyagi támogatásával készült

Felelős kiadó: Kerekes Sándor igazgató
Olvasószerkesztő: Pósvai Adrienne
Műszaki szerkesztő: Mészöly László
Fedélterv: Éles Andrea
Készült az Aula Kiadó Kft. nyomdájában

Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Környezettudományi Intézet
Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék
Cím: 1093 Budapest, Fővám tér 8.
Postacím: 1828 Budapest 5. Pf. 489.
Tel./fax: 217-95-88
Internet: <http://korny10.bke.hu>

Tartalomjegyzék

<i>Bevezető</i>	6
<i>I. A környezet állapotának változása</i>	8
Kedvező változások.....	8
Kedvezőtlen mutatók.....	9
A környezeti állapot változásának okai.....	9
A környezeti állapot mérése.....	10
<i>II. A külső követelmények és feltételek szerepe a környezetpolitika alakításában és megvalósításában</i>	11
Nemzetközi egyezmények.....	11
Az Európai Unió követelményei.....	11
Nemzetközi pénzüzetek szerepe.....	12
<i>III. A hazai feltételek</i>	14
A környezetvédelem társadalmi háttere.....	14
Példák a társadalmi összefogásra.....	14
A politika és a környezetvédelem.....	14
Várakozások a 90-es évek elején.....	15
Az Országgyűlés és a környezetvédelmi törvények.....	16
<i>IV. Kormányzati környezetpolitika</i>	17
Az öt kormány környezet- és természetvédelmi programjai.....	17
A környezetvédelmi feladatok összehangolása.....	20
<i>V. Sikerek, kompromisszumok, kudarcok</i>	21
Bős-Nagymarosi Vízlépcső.....	21
Kárelhárítás.....	22
Privatizáció és kárelhárítás.....	22
A természetvédelem sikerei és kudarcai.....	24
<i>VI. Gazdasági és pénzügyi háttér</i>	25
Pénzügyi források a környezetvédelemben.....	25
Fejlesztési lehetőségek bemutatása és értékelése.....	25
Környezetvédelmi fejlesztések forrásai.....	27
A környezetvédelem gazdasági szabályozói.....	27
A környezetvédelmi fejlesztések támogatása.....	29
A támogatási rendszer jelentősebb problémái.....	29
<i>VII. A három kormányzati ciklus környezetvédelmi működésének rövid összefoglalása</i>	30
1) Kormányzati környezetvédelem a rendszerváltás után.....	30
2) A környezet és területfejlesztés kormányzati szimbiózisa (2. ciklus).....	30
3) A környezetvédelem a 3. ciklus kormányzati munkájában.....	31
<i>A szerző</i>	37
<i>A Környezettudományi Intézet sorozatának kiadványai</i>	38

BEVEZETŐ

A 10 év kerek szám, de a környezetvédelem témái, folyamatai mindkét időirányban túlsorodnak. Egyesek a 80-as évek közepén már feladatként, gondként léteztek, sőt még ma is megtalálhatók. Más gondok számára sem jelent időkorlátot a 2000-ik év és hosszabb időszak szükségessége a részleges vagy teljes lezárásukig. Ez csak aláhúzza a sokszor hangoztatott igazságot, hogy a környezetvédelem, bár napi feladatokból tevődik össze, azonban csak hosszabb távon érzékelhetők az eredményei.

A 10-12 év azonban lehetőséget ad arra, hogy a három kormányzati ciklus gyakorlati környezetvédelmi tevékenységét áttekintsük. A kormányprogramokban megfogalmazott célok, azok időbeli változásai, valamint a teljesítésükhöz rendelkezésre álló eszközök és a megvalósítás fázisai figyelemmel kísérhetők az eltelt 10-12 év alatt.

A felhasznált, vizsgált és elemzett adatok nyilvánosak, megjelentek kiadványokban, publikált helyzetértékelésekben, vagy a médiában. A forrásmunkákat teljes körűen nem tüntetem fel, de ha valaki igényt tart rá, szívesen adok tájékoztatást róluk. Az elemzések és kommentárok saját ismereteimre épülnek. Lehetséges, hogy más elemző eltérő nézőpontból másként ítéli meg ugyanazon folyamatokat, ezekről ha szükséges, gondolatot cserélhetünk. Mentségemre szolgáljon, hogy a számba vett időszak folyamatos történéseiből csak a jellemző, kiemelkedő, számomra fontosnak tűnőket emeltem ki, megkísérelve egy-egy szakasz sajátosságait ezek segítségével bemutatni.

Vannak helyzetek, események, cselekmények, amelyek felidézésénél csak az emlékeimre és emlékezetemre támaszkodhattam, ezeknél éppúgy, mint az egész téma áttekintése alatt igyekeztem elkerülni az egyoldalú állásfoglalást. Mint köztisztviselő, részese voltam a magam területén a döntés-előkészítéseknek s döntéseknek; a környezetvédőt a hivatali fegyelem korlátok közé szorította általában, de nem minden esetben.

Néhány megjegyzés a szereplőkről. Azokkal, akik helyileg és időben aktív résztvevői a folyamatoknak, velük csak ritkábban találkoztam. A környezetvédelem témáit megfogalmazó, megvitató szakértők köre viszont, bár korosodott, de mind a hivatalos és a félhivatalos, valamint a civil fórumokon 75-80%-ban azonos, ismerik, ismerjük egymást, sőt még esetenként a megcsontosodott gondolatokat is.

A tanulmány a következő főbb témákat tárgyalja:

- a környezet állapota, változása,
- a környezetvédelem hazai és külső feltételei,
- a környezetvédelmi programok, célok,
- sikerek, kudarcok, folyamatok, determinációk,
- gazdasági feltételek.

A környezet állapotának változásában indokolt vizsgálni a kormányzat szerepét. A külső, belső feltételek és következmények szerepe jelentős a kormányzat környezetpolitikájának formálásában, megkíséréljük feltárni, hogy milyen mértékben voltak meghatározók annak alakulásában. A célok, eredmények és feltételek bemutatásával és elemzésével egy-egy kormányzati ciklus környezettel kapcsolatos működése értékelhető.

Nem lehet a tanulmány keretei között túl széles körű bemutatásra törekedni, ezért az értékeléshez csak néhány kiemelkedő célt, fő vonulatot és prioritást vizsgálunk a feladatunknak megfelelő mélységben, ismertetve ezeknél a gondokat, kompromisszumokat, megoldásokat, valamint jelezve a nyitott témákat.

A tanulmányban részletesebben elemzem a környezetvédelem súlyát, szerepét a kormányzati munkában, a vizsgált időszak főbb céljait a kormányprogramok alapján, a gazdaság és környezetvédelem kapcsolatát, a fejlesztési arányokat és forrásokat, valamint a környezetpolitika integrációs szerepét.

Az elemzési célokat a következő témacsoportokban mutatom be:

- A kiindulól helyzetben a környezetvédelem súlya, súlytalansága a társadalmi-gazdasági háttérben.
- Az eltelt 10-12 év főbb céljai a kormányprogramok alapján, kiemelve a súlypontokat és prioritásokat.
- A gazdaság működése és a környezetvédelmi célú ráfordítások együttes változásának vizsgálata.
- A környezetvédelmi fejlesztések arányainak változása.
- A környezetvédelmi fejlesztésekhez felhasznált források mértékének és arányainak változása.
- A környezetvédelmi gazdasági szabályozó rendszer filozófiájának és elemeinek változása.
- Az integrálódó környezeti politika működése.

Elnézést kérek az Olvasótól, hogy egy-egy témát, akciót vagy fogalmat nem mutatok be és nem magyarázok részleteiben, feltételezem, hogy az érdeklődők ezeket ismerik. Az én feladatom nem ezek ismertetése, hanem az elemzett korszak összefüggésrendszerébe történő elhelyezés és a kapcsolatoknak a műfaji lehetőségek által behatárolt bemutatása.

Mottóm: *Sine ira et studio*, már amennyiben egy környezetvédő semlegesen szemlélheti a történéseket.

I. A KÖRNYEZET ÁLLAPOTÁNAK VÁLTOZÁSA

A környezet állapota egyrészt vizsgálható a változások időbeliségével, másrészt a mérhető és bemutatható környezeti gondokkal és károkkal. Az első vizsgálati módszer a 80-as évekre volt jellemző. Állandó volt az a felvetés, hogy a környezet állapotvizsgálatának értékelése csak féloldalas, mert hiányoznak a bázisadatok, amelyhez viszonyítva a változások bemutathatók. Amikor a bázisadatok felmérése megtörtént, és kellő időtáv is rendelkezésre állt, kiderült, hogy nem a dinamikus változások jellemzik a környezet állapotát, mert viszonylag kismértékűek az elmozdulások a vizsgált időszakok között.

A következőkben bemutatunk néhány, a környezet állapotát közvetlenül vagy közvetve jelző indikátort ahhoz, hogy az időszak környezeti helyzete értékelhető legyen.

Kedvező változások

A környezeti elemekre vonatkozó mutatószámok közül kiemeltük a kedvező változásokat jelzőket:

A levegőt terhelő kibocsátások közül a három meghatározó az alábbi módon változott:

	SO₂	NO_x	CO₂
	ezer tonna		millió tonna
1980	1633	273	81
1990	1010	238	68
2000	580	200	62

A levegőszennyezésnél jelentkező csökkenés elsősorban a gazdasági szerkezet alapvető módosulásának, a felhasznált energiahordozók változásának és kisebb mértékben – különösen az első dekádban – a tudatos környezetpolitikának köszönhető.

Jelentős eredmény az ózonréteget károsító gázok felhasználásának megszüntetése, ez a 90-es évek környezetvédelmét dicséri.

A vízgazdálkodás alapvető hatékonyságot jelző számai a 90-es évektől kezdődően javultak, döntően a vízdíjak költségekhez közelítő emelkedésével párhuzamosan.

	Országos	Közüemi
	víz kivétel (m³/fő/év)	víz felhasználás (m³/fő/év)
1980	490	82
1990	607	98
2000	557	72

A szennyvízkezelésnél is pozitív a változás, és míg 1990-ben a csatornán elvezetett szennyvíz 34%-át, 2000-ben az 58%-át (!) tisztították, közben az elvezetett szennyvíz mennyisége 60%-ra csökkent, hasonlóan a háztartások vízfogyasztásához. Ez a tény jelentősen mérsékli a szennyvíztisztítás kedvező változásának értékét.

A rendszeres hulladékszállításba bekapcsolt lakások száma jelentősen növekedett az 1970. évi 43%-ról 1990-ben 65%-ra és 2000-ben 83%-ra.

A mezőgazdasági adatok közül jellemző a műtrágya és növényvédő szer hektáronkénti felhasználása, a nitrogéné 80%-ra, a növényvédő szereké 20%-ra csökkent 10 év alatt.

Kedvezőtlen mutatók

Lényegesen nem javultak vagy romlottak a következő mutatók: a születéskor várható élettartam kismértékben javult. A 100 000 lakosra jutó asztmás betegek száma jelentősen növekedett, az 1980. évi 175-ről 1999-re 527-re és 2000-re 1285-re, hasonlóan más légúti betegségekhez.

Jellemző adatként még bemutatjuk kommentár nélkül a személygépjárművek számának és korának alakulását.

Az 1985. évi 1344 ezer darabos állomány 48,6%-a volt 6 évnél idősebb, és ezen belül 7,9% 16 évnél idősebb. A 2000. évi 2364 ezer darabból 75% 6 évnél idősebb és ezen belül 29% (!) 16 évnél idősebb.

A környezeti állapot változásának okai

A felsorolt indikátorok közül csak egyesek változása, javulása kapcsolható az elsődlegesen környezetvédelmi politikához és tevékenységekhez, döntő részük a gazdasági háttér változásának következményeként, mellékhatásaként módosult, és kismértékű az aktív környezetvédelem hatása. Ezt jelzi az alábbi táblázat, amelyben a felsorolt jelzőszámokat a kiváltó okok alapján szétválasztottuk.

	Gazdasági feltételek változásának következménye	Környezetvédelmi tevékenység eredménye
Levegő (SO ₂ , NO _x , CO ₂)	++++	+
Víz (-fogyasztás)	+++++	
Szennyvíz (-tisztítás)	+	++++
Hulladék- (begyűjtőrendszer)		+++++
Erdő (-területnövekedés)	+++++	
Védett természeti területek (növekedése)	+	++++
Energiafelhasználás (csökkenése)	+++++	

Az egészségügy, valamint a gépkocsiallóomány – egymással is összefüggő – bemutatott adatai jelzik a környezetre ható tényezők kedvezőtlen változását.

A környezeti állapot értékelésének van egy nem annyira tudományos, mint inkább publicisztikai közelítése, amelyet a politika is esetenként felhasznál. Ez a környezeti helyzet

átfogó értékelése. Ilyen fajta szintetikus mutató nem lévén, ez verbális megnyilvánulásokban jelent meg. A 80-as évek második felében, amikor már volt valami rálátás a környezet helyzetére, a földnapki köszöntők visszatérő megnyilvánulása volt, hogy „hazánk környezeti állapota közepesnek, átlagosnak tekinthető”. Az átlag az adott esetben a se nem rossz, se nem jó, tehát nem valamilyen külső mérőszámhoz vagy más országok állapotához való hasonlítást jelentette.

Az ünnepi értékelések után 10 évvel 1997-ben az Európai Unió értékelése az európai átlaghoz közel állónak, az átlagnak megfelelőnek értékelte hazánk környezeti helyzetét.

A környezeti állapot mérése

A szintetikus értékelhetőség hiánya mellett egyre erősödtek a környezeti állapot területi és szakmai helyzetére vonatkozó értékelések. A területi közelítések helyileg fogalmazódtak meg és így is indultak. Ebbe a körbe tartoztak egy-egy kiemelt városrész gondjai, a Bocskai út, a Lágymányosi híd közötti forgalmának környezeti hatásaitól kezdve a 12 piszkos városig. Ez utóbbiak, felmérve saját – döntően kiszolgáltatott – helyzetüket, jogosan, az ország legszennyezettebb településeinek nevezték magukat, és ennek megfelelő elbánást kértek.

A szakmai megalapozást – a korábbi általános statisztikai mérőszámok helyett – pontosította az észlelő, értékelő monitoring hálózat kiépítése, és erősítette a kárfelmérési rendszer kialakítása.

Az állapotértékelés súlypontjai a 90-es évekre módosultak. Korábban a talaj mennyiségi és minőségi jellemzői, valamint a vízminőségre vonatkozó adatok domináltak, nem véletlenül, mivel ezeken a területeken rendelkezünk hagyományos és kiépített adatszolgáltató, elemző- és értékelőrendszerekkel. A 90-es évek kezdetétől a lokális környezeti károknak az értékelésben játszott szerepe nőtt. Az okait a későbbiekben részletezzük, itt csak annyit, hogy a szovjet hadsereg által okozott és hátrahagyott környezeti károk, továbbá a privatizáció kapcsán felmerült károk kezelésének szükségessége előtérbe helyezte a témát.

A nemzetközi egyezmények szerepe is jelentős volt az állapot értékelésében. Az előkészítő munka során vagy az egyezményhez való csatlakozás következményeként egy-egy környezeti elemmel kapcsolatos felmérések sürgetővé váltak és bemutatásuk a nemzetközi, valamint hazai fórumok előtt részévé vált az ország értékelésének.

Összefoglalva a 10-12 év alatt történt környezetiállapot-változásokat, amelyek közül csak néhány jellemzőt emeltünk ki, megállapítható, hogy a jelentős elmozdulások nem kapcsolhatók közvetlenül egy-egy kormányzati ciklus környezetvédelmi tevékenységéhez. A nagy léptékű változásokban csak kísérő szerepe volt a környezetvédelemnek. A lokális vagy települési, helyileg fontos, de kisebb súlyú környezeti gondok megoldásában, amelyek aktív megelőzést vagy utólagos kezelést igényeltek, a **környezeti tevékenység szerepe jelentős** volt. (Ezekre a későbbiekben kitérünk.) Ezek a kisebb lokális változások ugyanakkor jelentős szerepet játszottak egy-egy település életében, és az infrastruktúra más elemeinek fejlődésével együtt az életminőség kedvező összetevőit alkotják.

II. A KÜLSŐ KÖVETELMÉNYEK ÉS FELTÉTELEK SZEREPE A KÖRNYEZETPOLITIKA ALAKÍTÁSÁBAN ÉS MEGVALÓSÍTÁSÁBAN

Nemzetközi egyezmények

A hazai környezetpolitikai célok meghatározásában döntő szerepe volt a nemzetközi kapcsolatoknak, a nemzetközi egyezményeknek. A lassabban formálódó, hosszabb távú környezetvédelmi stratégiai elgondolásokat egyrészt segítették megfogalmazni a multilaterális egyezményekben elfogadott célok, másrészt helyettesítették a hazai stratégia hiányát a nemzetközi megállapodásokban vállalt kötelezettségek.

Az egyezmények e körébe tartoztak az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságában elfogadott genfi egyezmények, amelyek a határokon áttérjedő levegőszennyezéssel kapcsolatos célokat foglalták csokorba. A második kör az ózónréteg védelmével kapcsolatos feladatokra terjed ki. Az első körbe tartozó megállapodások (SO₂, NO_x) a nyolcvanas és kilencvenes évekre egyaránt tartalmaztak előírásokat, ezeket „túlteljesítettük”.

Az ózónréteg védelmével kapcsolatos egyezmények – amelyeket mint már jeleztük sikeresen teljesítettünk – a 90-es években igényeltek hazai intézkedéseket.

A légszennyezés csökkentését célzó Kyoto-i egyezmény – amelyhez Magyarország is csatlakozott – a vizsgált időszak végén jelentett döntően előkészítő, felmérő és szabályozást előkészítő feladatot.

A levegőtisztasági egyezmények, a célok határozott megfogalmazása mellett a hazai ellenőrző, monitoring rendszer kialakítását és működtetését is szükségessé tették, ez döntően a 90-es évek második harmadától kezdődően gyorsult fel.

Az Európai Unió követelményei

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk előkészítése az Unió széles körű – a kívülálló számára esetenként túl részletes – környezetvédelmi jogi rendszeréhez való csatlakozást, illetve ennek hazai adaptációját tűzte napirendre, és viszonylag rövid időn belül alapvetően módosította a hazai környezetvédelmi előírásokat.

A jogszabályokban rögzített előírások megelőzték a stratégiai célok megfogalmazását, tehát jelen esetben a jogszabálygyűjtemény egyes elemei – a teljesebb jövőkép kialakítása nélkül – kitűzték a mozgást szabályozó sarokköveket.

Az Európai Unió környezetpolitikai elvei már a 90-es évek közepe óta megjelentek a hazai dokumentumokban, így már a II. környezetvédelmi törvény (1995. LIII.) is átvette és megfogalmazta a főbb elveket.

Az időközben elkészült és elfogadott országos dokumentumok (pl. Nemzeti Környezetvédelmi Program), hasonlóan, az elvek EU-val való azonosságára épültek.

Anélkül, hogy részleteznénk a többszörösen rögzített elvi azonosságot, meg kell említenünk, hogy egyes elvek tartalma és értelmezése komoly gondot jelentett és jelent ma is. Így pl. a partnerség vagy szubszidiaritás elvének gyakorlati értelmezése még várat magára. Hasonló a helyzet a fenntartható fejlődés elvének – még az Unión belül is csak formálódó alkalmazásának – hazai valós tartalommal történő megjelenítésében.

A nemzetközi kapcsolatokból adódó követelmények, a sokoldalú, az uniós csatlakozási tárgyalásokból következő, valamint a szomszédos országokkal kötött két- vagy többoldalú egyezmények egyaránt formálták és formálják a hazai környezeti célokat, és különösen az uniós jogharmonizációs folyamat adott lendületet a hazai jogrend átalakításához.

A széles körű jogszabályalkotás és -módosítás természetesen együtt járt az esetek kisebb részében a koordináció nehézségeivel, az elnagyolt gazdaságihatás-számításokkal, valamint az elérendő környezeti cél pontos megfogalmazásának hiányával.

A jogszabályok gyakorlati alkalmazása nem lehetett olyan erősségű cél, mint a szabály megfogalmazása, mert ebben az esetben a jogszabály sem került volna elfogadásra. Emögött az a gondolat is meghúzódhatott, hogy a jogszabály majd kikényszeríti a megvalósítást. Számos esetben ez az elgondolás azonban nem vált be, így egy-egy nagyobb léptékű jogszabályi, törvényi előírásnak nem csak a gyakorlati alkalmazási, hanem a végrehajtással kapcsolatos jogi vonzatai is lemaradtak.

Összefoglalva: a nemzetközi egyezményeknek stratégia helyettesítő szerepe volt, amelyek döntően egy-egy környezeti elem vagy természeti elem védelmével kapcsolatos előírásokat tartalmaztak. Az EU jogharmonizációs folyamat, bár még mindig külön kezelte a környezet elemeit, de már feltűntek az átfogóbb környezetpolitika – az elveknek megfelelő – gyakorlati alkalmazásának követelményei (IPPC).

A jogharmonizációból adódó feladatokat a párhuzamosan készülő hosszabb távú koncepciók és tervek – amelyek közül a II. Nemzeti Környezetvédelmi Program áll legközelebb a témánkhoz – foglalják össze, előírva a megvalósítás időtartamát és megbecsülve a költségeket.

Nemzetközi pénzüzetek szerepe

A nemzetközi pénzüzetek (NPI) szerepét is a környezetpolitikát formáló külső tényezők közé sorolhatjuk.

A 80-as években elsősorban a gazdaság makrofolyamatai és alapvető paraméterei kerültek a NPI-k nagyítói alá. A javaslatok is ebben a körben fogalmazódtak meg.

A 90-es évek kezdetén indult meg a szélesebb körű érdeklődés a környezeti témák iránt. A nagy pénzüzetek – a korábban kapott kritikák következményeként – nyitottak a környezetvédelem felé. A kezdeti kapcsolatfelvétel mind az intézetek, mind a hazai érdekeltek oldaláról nehézkesen indult. Az intézetek hozzászótkak a tanácsadáshoz, amely az általános témák esetén sablonos volt. A környezeti témák azonban több részletinformációt és szakértelmet kívántak. Az első időszakban többször idézték a hazai szakemberek nem minden irónia nélkül az egyik „globális” intézet javaslatait egy konkrét légszennyezés-csökkentéssel kapcsolatban, amely szerint „növelni kell a kibocsátó kémények magasságát”.

A NPI-k a 90-es évek első éveit információszerzésre fordították azokban a környezeti témákban, amelyekben várható volt a pénzügyi kapcsolat kiépítése. Ez különösen jellemző volt a japán szakértőkre, akik a balatoni vízminőség, a fővárosi hulladékhelyzet vagy a Sajó-völgy felmérésével magalapozták a tőkekihelyezésre vonatkozó ajánlataikat és gazdasági lépéseiket.

Ezek közül a várpalotai térség környezeti helyzetének javítására készített japán hitelkihelyezési javaslataik közül a **kommunális** fejlesztésre készített projekt sikeres volt, miután több, legmagasabb szintű találkozón a hitelfelvételi kérést és ajánlatot megerősítették. A párhuzamosan elkészített **ipari** környezetvédelmi hitelfelvétel az érdekelt vállalatok tulajdoni változásával és profilváltásával, valamint egyesek megszűnésével ellehetetlenült, így nem került sor kölcsönfelvételre.

Hasonló módon, egy másik pénzügyi intézet által előkészített szélesebb körű városi szennyvíz-program is elmaradt a potenciális hitelfelvevők áttekinthetetlen pénzügyi helyzete, illetve saját tőkerészhiánya miatt.

Az első kormányzati ciklus kezdeti éveire jellemző volt a hivatásos környezetvédők részéről tapasztalt – meg nem alapozott – elvárás, hogy a pénzügyi intézetektől támogatást, vissza nem térítendő támogatást lehet kapni. Ilyenek voltak, de csak kétoldalú állami kapcsolatok keretében egy-egy projektre, annak műszaki tartalmához vagy pénzügyi megvalósításához.

A szakértők kissé értetlenül és kellően nem értékelve hallgatták azokat az NPI ajánlásokat, amelyek szakmai segítségre, projektek előkészítésére vonatkoztak, csak néhány év tapasztalat után tudták csak értékelni az ilyen megalapozó, a megvalósítást megelőző feladatokat, amikor kiderült, hogy ezek súlya és megkövetelt tartalma a korábbi hazai gyakorlattal szemben jelentősen megnövekedett, és ezek előfeltételei mind a hitelek, mind – a későbbi időszakban – a támogatások elnyerésének.

III. A HAZAI FELTÉTELEK

A környezetvédelem társadalmi háttere

A környezetvédelem gazdasági, műszaki, tudományos és társadalmi feltételei közül itt most csak az utóbbit kíséreljük meg bemutatni. Az időtáv jelen esetben is túlnyúlik a vizsgálatra választott 10 évnél. Jellemző időpontnak az 1976. évet tarthatjuk, amelyben megszületett az első környezetvédelmi törvény. A törvény a maga idejében „haladó” volt a későbbi értékelés szerint, de rövid időn belül kiderült, hogy nincs kellő ereje a valódi környezetvédelmi feladatok támogatásához. A társadalmi, politikai és gazdasági feltételek sem voltak adottak a törvény értékesítéséhez.

A hivatalos környezetvédelem magán hordozta az óvatos közelítés és elzárkózás jegyeit, amelyet a politikai szféra hamarosan kezdett az utóbbi irányba erősíteni. Rendkívül idegenek voltak a centrális irányítás számára az autonóm társadalmi megmozdulások. A politika érzékelte a civil szerveződések „falbontó” hatását és igyekezett kordában tartani és visszaszorítani az önszerveződéseket. Ezek kezdetben egy-egy település környezeti gondjaival, illetve az oda tervezett fejlesztések kedvezőtlen vagy elfogadhatatlan környezeti hatásaival és azok elhárításával foglalkoztak.

Példák a társadalmi összefogásra

Ilyen volt Ófalu ügye, amelyet a szakmai közvélemény is felkarolt és az oda tervezett lerakót végül a hidrológiai szakvélemények alapján elutasították. A Gyöngyösorosziába tervezett ólomkohó létesítése is a lakosság ellenállásán bukott meg, azután, hogy már igen jelentős ráfordítások is történtek a beruházás megvalósítására. A dorogi veszélyeshulladék-égető létesítése megfelelő alkalmat nyújtott a szélesebb körű, a helyi érdekeltségeket meghaladó zöld szerveződésre. A város vezetése a központilag elhatározott fejlesztés ellen döntött, majd feltételeket támasztott a megvalósítás helyi engedélyezéséhez. Az érdekelt tárca miniszteri biztost nevezett ki és folyamatos tárgyalásokon sikerült megállapodni a település által kért ellentételezésekben. Ez volt az első esetek egyike, amikor a környezeti terhelés vállalásáért a beruházó kompenzációt ígért. (Az „ígért”-et hangsúlyozom, nem a „nyújtott”-at.) A tárgyalások lezárásáig azonban külső szerveződések is bekapcsolódtak a társadalmi vitákba, továbbá a téma túljutott az ország határain, és elsősorban az osztrák, valamint más külföldi sajtó visszhangja – a hazai zöld szervezetek támogatása mellett – javították a város pozícióit.

Az említett példák mellett a Bős-Nagymarosi Vízlépcső (BNV) létesítése ellen kialakult szerveződés, a Duna-kör tette országosan ismertté a vízlépcső témáját és egyben erősítette a zöld mozgalmak létrejöttét.

A politika és a környezetvédelem

A 80-as évek végén három belpolitikai erő hatott eltérő módon a környezetpolitika alakulására.

A **hivatalos** állami intézményrendszer, amely defenzívában volt, mert a BNV szinte mindent háttérbe szorított ebben a szférában. A vízlépcső ügyében a KVM, a Kormány és az Országgyűlés folyamatosan hátrált. Ez a kialakult helyzet kihatott a „környezetvédelem” és a kormányzat közti kapcsolatokra. A 80-as évek közepétől lassan megjelenő kormányzati környezetpolitika az évtized végére mélypontra került.

A második belpolitikai tényező, amely a 80-as évek végén megerősödött, a **formálódó pártok** programjaiban volt olvasható. A 89-es év derekán készített elemzés ugyanakkor nem talált egyik párt programjában sem érdemi környezeti elkötelezettséget. A párhuzamosan készített társadalmi-gazdasági programot megfogalmazó terápia az akkoriban nagy médiaháttérrel kapott „Kék szalag” bizottság sem fogalmazott meg célokat, csak a gazdasági, vállalkozói szféra felé javasolt környezetet javító lépéseket.

A harmadik erőt azok a **civil szervezetek** képezték a 80-as évek végén, amelyek elkötelezettek voltak a környezeti gondok megoldásában. Több száz helyi és tucatnyi országos NGO alakult. Ezek az önszerveződések új társadalmi formákat és „mozgalmakat” hoztak létre. A média felkarolta a jelentősebb javaslataikat és fórumot nyújtott számukra.

A jelentősebb zöld mozgalmak – amelyek már megvoltak vagy akkor formálódtak – a Levegő Munkacsoport, Duna-Kör, Energia Klub, Tisza Klub, METESZ környezetvédő csoportja, a Szocialista Zöldek – elnézést kérek azoktól, akiket helyhiány miatt nem említenék – tagjai még tovább szerveződtek, és a viták, valamint a „mozgalmi” jellegből adódó kemény elmarasztalások mellett túlléptek a közvetlen környezeti témákon. Javaslatok készültek a környezetvédelem jövőbeli kormányzati irányításának szervezetére és tartalmára is. A javaslatok szerint a környezetvédelem állami irányításának körébe indokoltnak tartották bevonni a természeti értékekkel, az erdőkkel és a talajjal foglalkozó állami szervezetet. Ez különben minden későbbi ciklusváltásnál napirendre került, esetenkénti félmegoldásokkal találkozhattunk is.

A vízgazdálkodást ambivalens módon kezelték, mint ahogy a későbbiekben a kormányok is, hol közelítették, hol távolították a víz- és a környezetvédelem természetes kapcsolatát. A vízgazdálkodásnak ez a „húzd-meg-ereszd-meg” játék kevésbé ártott, mint a környezetvédelem az ezt követő 12 évének.

A környezetvédelmi szerveződések kezdeményezéseikkel, figyelemfelkeltéssel és közvetlen akciókkal társadalmi hozzájárulást adtak az 1990. évi váltáshoz. Mosonyi professzor, aki a BNV tervezője volt, túlzással később úgy fogalmazott, hogy „a Bős-Nagymarosi Vízlépcső volt az a trójai faló, amelynek segítségével az ellenzék belovagolt a hatalomba.”

Ha nem is trójai, de állatorvosi lónak nyugodtan elfogadhatjuk a vízlépcsőt, csak ebben az esetben szerepcseré következtében a mondanivaló tartalma alapvetően módosul. Abban maradhatunk, hogy a BNV katalizátor szerepe alaposan megzavarta és megélénkítette a környezettel kapcsolatos kormányzati állóvizet.

Várakozások a 90-es évek elején

A három belpolitikai irány eredőjeként jelent meg az az erőteljes környezetvédelemmel kapcsolatos várakozás a 90-es évek elején, hogy a gazdaság és a társadalom nyitottá válik, befogadja és megoldja a környezet gondjait. A várakozást az is táplálta, hogy míg a megelőző

kormány és politika enyhén szólva hajlott az elzárkózásra, a rendszerváltás új kormánya ebben is váltott. A „váltás” feltételei azonban nem voltak meg – a következő fejezetben ezzel foglalkozunk –, így a stratégia megfogalmazása hiányzott, és az anyagi háttér a gazdaság nem biztosította.

Az a szociológusok által feltárt helyzet állt elő, ami nemcsak magyar jelenség, hogy a környezetvédelem kérdéseinek a tudatosulása nem került összhangba a tényleges cselekvéssel. Ez természetesen nemcsak a kormányzatra vonatkozott, hanem a társadalom széles rétegeire is. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az etikai magatartás, a környezeti normák ütköztek a közvetlen érdekekkel, és a környezettudatosság korántsem volt olyan erejű, hogy legyőzte volna vagy legalábbis hátrább szorította volna a személyes vagy csoportérdeket.

A gyors változások illúziójának elvesztése a rendszerváltásban aktívan részt vevő zöld mozgalmak szereplőit két irányba mozdította. Egyrészt kialakították az úgynevezett kemény magokat (ezek voltak kisebbségben), amelyek érzékenyen reagáltak a környezettel kapcsolatos döntően negatív hatásokra. A nagyobbik rész – felhasználva a szakmai ismereteit – beépült az igazgatási és vállalkozói szervezetekbe, vagy maga is tanácsadó, értékelő, előkészítő vállalkozást hozott létre, amelyek jogi, gazdasági, technológiai területeken működnek.

A feltételek között a tudomány szerepe kiemelkedik. A tudományos háttér kezdetben a figyelemfelkeltés, a külső kutatások adaptációjának formájában jelent meg a hagyományos hazai témák mellett. A legnagyobb nyilvánosságot a BNV-vel kapcsolatos állásfoglalások kapták. A leggyakorlatibb alkalmazás példája a balatoni vízminőséggel kapcsolatos kutatás, amely egy komplex kormányzati és helyi intézkedéssorozatot és a Kis-Balatonnal, valamint a Keszthelyi-öböllel kapcsolatos fejlesztést indított be.

A szaktudományi megalapozások alátámasztották mind a műszaki, mind a gazdasági környezetvédelmi szabályozást.

Az Országgyűlés és a környezetvédelmi törvények

Az Országgyűlésnek meghatározó szerepe volt a környezetvédelem pilléreinek lerakásában.

Az első környezetvédelmi törvényre már hivatkoztunk. A vizsgált időszak elejére az új környezetvédelmi törvény megalkotása szükségessé vált. A KöM 1991. augusztusában a következő dilemmákat terjesztette a szakmai plénum elé: Keretjogszabályra vagy tételes, részletes törvényre van-e szükség? A környezetvédelem és a természetvédelem egy törvényben kapjon helyet vagy két külön törvény készüljön? Kérdéses volt a javaslat kidolgozásának időpontja is.

A szakmai vita azzal zárult, hogy kódex jellegű törvény készül és a természetvédelem külön törvényt kap. A javaslat kidolgozásának határidejeként – számos ellenérv dacára – 1991. decemberét jelölték meg.

A kódex jellegű javaslat elkészült és két kötetnyi anyagát a társadalmi és szakmai fórumok megvitatták, majd a „felhasználásával” készült keretjogszabály jellegű szűkebb törvényt az Országgyűlés 1995-ben elfogadta. Az alapelvek közé bekerült az elővigyázatosság, a megelőzés és a helyreállítás, így a törvény az aktív, preventív környezetvédelem elveit már tartalmazta.

A természet védelméről szóló törvényt az Országgyűlés 1996-ban fogadta el. A párhuzamosan elkészített további törvényekkel együtt a környezetvédelem fő témái és kapcsolódó területeinek jogi háttere rendeződött. (Erdészet, bányászat stb.)

Az épített környezettel foglalkozó 1997. évi LXXVIII. törvény kibővítette a környezetvédelem hatáskörét a településrendezéssel és az építésügyi szabályozással. Az építésügy elavult, több évtizedes szabályozása feltétlen megújításra szorult, bár nem biztos, hogy a környezetvédelem keretében. A valódi gazda nélküli építésügy szűk szakmai gárdája a témájával együtt tíz év alatt négy minisztériumhoz tartozott, jelenleg ismét új felügyelete van. Ennek is „köszönhetően” a gyakorlati építési hatósági feladatok végrehajtása tele volt zökkenőkkel, és míg a műemléki leágazás megpróbált helytállni, az általános építésügyi eljárási gyakorlat mögül eltűnt a hatósági követelmény. A formálisan működő vagy nem működő építésügy rendbetételét a környezetvédelmi tárca magára vállalta, mert bár a nevében nem, de a feladatai között a téma szerepelt. Így született meg, a meglévő űrt kitöltve, az épített környezet védelme mint környezetvédelmi feladat, kibővítve az említett településrendezéssel és építésügyi szabályozással.

Az épített környezet védelmét ez ideig nem sikerült – az elméleti alapozás ellenére – szakmai gyakorlattal megtölteni.

Az Országgyűlés törvényalkotói feladatai mellett a Környezetvédelmi Bizottság segítette és ellenőrizte a tárca tevékenységét. A Bizottság a korábbi három ciklusban hitet tett a környezet- és természetvédelem mellett, hangsúlyozva, hogy ezt tartják alapvető feladatuknak a pártokhoz kötődő kapcsolataik mellett. A törvények, országgyűlési határozatok előkészítése mellett számos egyedi környezetszennyezési ügyben aktív szerepet vállaltak és egyes fontosnak tartott téma feltárására külön albizottságokat küldtek ki.

IV. KORMÁNYZATI KÖRNYEZETPOLITIKA

A 80-as évek közepétől 2002-ig öt kormány környezetpolitikai programját tekintjük át. Bemutatjuk a stratégia változását, a fontosabb célok azonosságát és módosulását, valamint a környezetvédelemben felhasználható eszközrendszerre vonatkozó programszintű előírásokat.

Az öt kormány környezet- és természetvédelmi programjai

- a) 1985. május Irányelvek a környezet- és természetvédelemre (Az 1985-ös határozatot háttéranyagként mutatjuk be. Az irányelv szókincse és tartalma jelzi, hogy az 1976-os környezetvédelmi törvény nyomán a „verbális környezetvédelem” elfogadhatóvá vált.)
- b) 1990. dec Hároméves program környezetvédelmi szakasza
- c) 1994. Kormányprogram környezetvédelmi része
- d) 1998. Környezetünk védelme (Kormányprogram)
- e) 2002. A környezetvédelemben fordulatot érünk el. (Kormányprogram)

Az átfogó környezetpolitikai célok megfogalmazása, amelyeket stratégiai jellegűnek tekinthetünk, a következő módon változott az egyes kormányok programjaiban:

- Ad a) A romlási folyamat mérséklése. Az életkörülményeket befolyásoló tényezők állapotának javítása.
- Ad b) A környezet romlásának mérséklése, majd megállítása, az aktív környezetvédelem erősítése.
- Ad c) A szennyező jellegű gazdaság környezeti szempontból tarthatatlan, a jövő útja a fenntartható fejlődés, európai normák közelítése.
- Ad d) Az értékek megőrzése, környezetet megőrző fejlődés, fenntartható fejlődés.
- Ad e) A környezetet védő szabályok betartása, a szennyező fizet elv érvényesítése. Környezetvédelem beruházásainak növelése.

A passzív, követő jellegű környezetvédelmi célok és eszközök fokozatosan csökkentek, és az aktív szféra, a környezeti károkat megelőző cselekvések és előírások az idő elteltével szaporodtak.

A stratégiai célok és az eszközök áttekintésével a következő módon változott (becslés a szemléltetéshez) a kormányprogramokban az aktív környezetvédelem aránya:

A öt kormány programjában az aktív és passzív környezetvédelmi célok súlyának változása

a	10-20%	
b	33%	
c	60%	
d	70-80%	
e	80%	

A %-ot tartalmazó részek jelzik a programokban megfogalmazott megelőző típusú környezetvédelmi elgondolások arányát.

A programokban szereplő részletesebb célok áttekintésénél a következő összehasonlításra nyílik lehetőségünk.

A kormányprogramok környezetvédelmi céljai

	a	b	c	d	e
Egészséges ivóvíz biztosítása	+				
Vízbázisok védelme	+				
Vizek minősége		+			
Balaton vízminősége	+				
Csatornázás, szennyvíztisztítás				+	+
Árvízvédelem					+
Vízgyűjtőgazdálkodás (Vízügy)				+	
Levegőtisztosítás csökkentése	+	+	+		+
Hulladékok elhelyezése, hulladékgazdálkodás		+	+	+	+
Veszélyes hulladék ártalmatlanítása	+				
Radioaktivitás-koncentráció ellenőrzése			+		
Közlekedés, járműpark környezetbarát fejlesztése				+	+
Zajártalom csökkentése	+		+		
Termőföld minőségének védelme	+				
Természetvédelem színvonalának emelése	+		+	+	
Erdők védelme és telepítése				+	+
Védett területeken folytatott gazdálkodás szabályozása			+		
Nagymarosi térség rehabilitációja, Szigetköz		+		+	
Környezet-egészségügy					+

A kormányprogramok szövege, illetve szövegértelmezése alapján készült a táblázat.

Ha az 1985. évtől (a) eltekintünk, akkor a három utóbbi (c, d, e) környezetpolitikai program tűnik teljesebbnek (1994, 1998, 2002). A levegőtisztasági és a hulladékgazdálkodási célok tekinthetők a természetvédelemmel együtt a súlypontoknak. A szennyvízelvezetés és -kezelés csak az utóbbi négy évben került a hivatalos környezetvédelem céljai közé, korábban a vízgazdálkodást külön kezelték, az okokat később részletezzük.

Az egészséges ivóvíz biztosítása jelenleg ismét napirendre került, de ez még nem szerepel az „e” programban. Az EU irányelvnek megfelelő vízminőség eléréséhez külön feladatterv készül.

A programok foglalkoznak a környezetvédelem irányításával, integráló szerepével, valamint a szabályzókkal és a végrehajtás eszközeivel. Ezekkel kapcsolatos kormányzati célok a vizsgált időszakban a következő módon változtak (a programok alapján):

A környezetvédelem	
integrációs céljai	feladatainak végrehajtása, szabályozása
a) -	Hatósági feladatok, fejlesztés, támogatás (hitel, kötvény)
b) Vállalkozók, gazdálkodók érdekeltségének növelése	Állami támogatás, vám- és adókedvezmény, bírság, Phare-források felhasználásának előkészítése.
c) A környezetvédelem a gazdaság- és szektorpolitikák része. Gazdasági szervezetek tevékenységének szabályozása, vizekkel kapcsolatos feladatok rendezése, oktatás, tájékoztatás	Termékdíj, környezetterhelési díj, igénybevételi járulék
d) Az ágazati irányelvekbe épüljön be a környezetvédelem, erdőgazdálkodás	A források hatékony felhasználásának biztosítása, EU-források fogadása.
e) A gazdasági életben fokozottan érvényesíteni kell a környezetvédelem szempontjait, előírásait	Környezetvédelmi vizsgálatok, EU- források fogadása

A környezetvédelmi feladatok összehangolása

A környezetvédelem összefoglaló, ágazatközi, integráló feladatai a 90-es évek közepétől váltak a kormányprogramok részévé. A legkritikusabb volt az együttműködés a vízgazdálkodással. Az 1990. évi viharos szétválás után, először mindkét fél az önállóságát igyekezett megtartani, rögzítve az elválasztó vonalakat. Az időszak vége felé a vízgazdálkodás védte saját pozícióit a megújuló környezetvédelemmel szemben. Az EU tanácsadói is ösztönözték az egységes kezelést, mivel ők a vízgazdálkodás főbb témáit a környezetvédelem részének tekintették. Ez is hozzájárult az irányítói, keresztfinanszírozási zavarokhoz.

A két minisztérium együttműködésének anomáliái különböző módon jelentek meg. Példaként elmondhatjuk, hogy előfordult, hogy párhuzamos monitoring rendszert működtettek a Dunán (rossz nyelvek szerint az egyik mérőcsónak folyás irányba, a másik ellenkezőleg mérte ugyanazt.) Az is előfordult, hogy mindkét fél ugyanazt a szennyezést szerette volna megbírságotolni. A fő gond azonban az volt, hogy a környezetvédelem a vízgazdálkodás témáival évekig nem foglalkozott, a dokumentumokban külön fejezetekben jelentek meg, és a már említett integráció ezeken a területeken – ahol a legnyilvánvalóbban szükséges lett volna – hiányzott vagy akadozott.

Az integratív, összehangoló környezetvédelem, amely a korszerű környezetpolitika elengedhetetlen, meghatározó része, sok vonatkozásban csak formális volt. Erre jó példa a Nemzeti Környezetvédelmi Program, amely a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény előírásainak megfelelően készült. Az NKP általános fejezetein túl az ágazati célok részletes ismertetését leltárszerűen tartalmazza, és nem érzékelhető a párhuzamos

fejlesztési elgondolások közötti kapcsolat, valamint a végrehajtásban a tárcák együttműködése.

A programok másik szintetikus területe a környezetvédelem működésének gazdasági háttere. A későbbiekben ezzel részletesen foglalkozunk. A gazdasági szabályzók minőségi változása a programok alapján a bírság (a, b) rendszertől halad a termékdíjak felé, és már elég korán megjelentek a korszerűbb pénzügyi támogatási eszközök alkalmazására vonatkozó utalások. A gyakorlat azonban ezeket nem követte. Az EU-támogatások fogadásának előkészítése is része a szabályozás követelményrendszerének.

A kormányprogramokban a 90-es évek elejéig a hatósági megoldásokra és alkalmazásokra vonatkozó elgondolások dominálnak. A piaci szabályozás elemei a 90-es évek közepétől megjelentek. A jelenlegi szabályozási gyakorlatban mind a hatósági, mind a piaci jellegű elemek megtalálhatók.

V. SIKEREK, KOMPROMISSZUMOK, KUDARCOK

Bős-Nagymarosi Vízlépcső

A környezetvédelem mindhárom (1990-2002) kormányzati ciklusban tartósan fennmaradt témája a Bős-Nagymarosi Vízlépcső (BNV), bár nem volt az első helyen felelős, de a környezeti károk következményeként első helyen volt érdekelt. A BNV helyzetének értékelésében mindhárom fenti címszó megjelent, függően attól, hogy mikor ki mondta. Mi itt környezetvédelmi témának tekintjük, tudva azonban, hogy gazdasági, műszaki, hidrológiai, energetikai, társadalmi és politikai komplexum. A témának kisebb könyvtárat kitevő háttéranyaga van, ráadásul még nem is kaphattunk olvasójegyet a titoktartással terhelt fejezetekhez. Becslésem szerint még néhány évnek el kell telnie ahhoz, hogy teljesebb körű áttekintés készüljön a BNV-ről.

Az egyetemi előadásokban a jogi, gazdasági, ökológiai részletek már helyt kapnak, és pro és kontra hegyezik a ceruzáikat a potenciális történetírók, de ezekre a bemutató anyagokra még várni kell. A magam részéről csak néhány, döntően a médiában és publikációkban megjelent részletet elemzek, továbbá saját véleményemmel terhelem az olvasót.

A 90-es évek elején, mikor már túl voltunk a BNV építésének leállításán, a kormányzat nem tartotta és nem hitte megvalósíthatónak (bár lehet, hogy csak a nyilvánosság részére tűnt így) a Duna elterelését. Az elterelést nem előzték meg külpolitikai lépések, csak ex post, és nem készültek fel arra, hogy nem lesz víz az Öreg Dunában. A szlovák fél kész helyzet elé állította a Szigetközt és a magyar oldalt. A hazai kapkodásnak voltak – finoman kifejezve – kellően nem mérlegelt intézkedései is, pl. szivattyúkat állítottak be a Duna vizének pótlására.

Majd később más vízpótlási lehetőséggel is próbálkoztak. Közben jogos igazunk védelmére és alátámasztására gazdasági, hidrológiai, ökológiai, energetikai tanulmányok készültek, amelyek a döntőbizottság elé készített anyag részévé váltak. A magyar fél a környezetvédelmi károk bírósági döntést befolyásoló szerepét erőteljesebbnek ítélte, mint a bíróság. A hágai bíróság „ítéletét” a két fél eltérő módon értelmezte, mivel erre ez lehetőséget is nyújtott. Kis

időnek kellett eltelnie ahhoz, hogy itthon közöljék, hogy a mi részünkre talán nem is volt olyan kedvező a hágai döntés.

A három kormányzati ciklus sikerei közé a BNV-vel kapcsolatos egyeztetések eredményei nem sorolhatók. A költségvetési törvényekben szereplő ráfordítások alapján költöttünk; a már említett vízpótlásra, a nagymarosi térség helyreállítására, a nagymarosi gát építéséhez nyújtott osztrák hitel törlesztésére, a szigetközi települések indokolt, de kissé előrehozott infrastrukturális fejlesztéseire. Ezek voltak azok a gazdasági keretek, amelyek döntően a két első ciklust terhelték. Nem említve az államadósságba beolvadt, építéshez nyújtott refinanszírozási hitelt. A környezetvédelmi helyreállításhoz szükséges vízpótlásban ugyanakkor nem sikerült a „birtokon belül levő” féllel megállapodni.

Kárelhárítás

Hasonlóan mindhárom ciklust terhelte a kárelhárítás. Az egyik leágazása volt a szovjet hadsereg által hátrahagyott és a magyar fél által felmért környezeti kár. A szovjet hadsereg kivonulása kapcsán folytatott tárgyalásokon a kivonulók hátrahagyott értékekről beszéltek, amelyekkel szemben a magyar fél ellentételezésként a hadsereg ittléte és működése következtében keletkezett környezeti károkat mutatott be. A tárgyalásokon a magyar fél által felmért környezeti kár összege megfelelő érvként szolgált ahhoz, hogy a szovjet fél elálljon a követeléseitől.

A kivonulás után a károk itt maradtak és elegendő feladatot nyújtottak a kárelhárítás terén a következő kormányoknak. Az első kormány, amely találkozott a témával, helyesen úgy döntött, hogy akinek a tulajdonába kerül volt szovjet ingatlan, az a környezeti kár elhárítását és megszüntetését is magára kell hogy vállalja. Ez az eseteknek csak egy részében érvényesült. Az éves költségvetési törvények az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt.-vel összefüggő ráfordításai között szerepelt a volt szovjet ingatlanok környezetvédelmi kárelhárítása, pl. 2001. évre 1 Mrd forint és a 2002. évre 2 Mrd forint előirányzattal. Ez jelzi, hogy nem minden kárral terhelt ingatlan talált gazdára, illetve a gazdák nem vállalták a kárelhárítást.

A kárelhárítási munkákra néhány jelentősebb vállalkozás specializálódott már az évtized elején, és nagy gyakorlatra tett szert, ezzel nagyobb volumenű munkák kínálati piacán szakmai előnyt élvezhetett.

Privatizáció és kárelhárítás

A kárelhárítás másik jelentős leágazása az állami tulajdon privatizációjához kapcsolható. A részletek itt sem ismertek, de ha megnézzük a már említett 2001-2002. évi költségvetést, az ÁPV Rt. ráfordításai között a következő szerepel:

„Az ÁPV Rt. és a jogelődök portfóliójába tartozó vállalatok, társaságok, illetve egyéb vagyontárgyak esetén a tulajdonos felelősségével kapcsolatos környezetvédelmi feladatok finanszírozása” címén 2001. évben 4 Mrd forint és 2002. évben 4 Mrd forint előirányzat szerepelt.

A privatizáció és a felszámolási eljárások során rendezni kellett a környezeti kárért való felelősséget. A felelősségről és a kárelhárítás költségeiről az értékesítés során kellett megegyezni, a költségek fedezete az értékesített vagyontárgy értéke.

Ha az előbbi két költségvetési előirányzathoz hozzátesszük a KöM erre a célra tervezett „gazda nélküli” környezeti károk felszámolására beállított előirányzatát, valamint a bányakárok felszámolására címzett és pályázati úton elnyerhető költségvetési forrásokat, kiderül, hogy a kárelhárítás az egyik legjelentősebb – legalábbis pénzügyileg – környezetvédelmi feladattá fejlődött, amely előtt még „biztos jövő” áll, ha figyelembe vesszük, a felmért károk felszámolására számításba vehető több száz Mrd forintnyi szükségletet.

A kárelhárítás néhány nagyobb, látványosabb feladatához, pl. tököli repülőtér, külső támogatást is kaptunk műszaki segélynyújtás formájában.

A környezeti és természetvédelmi kármentesítés a feltárt és megismert kárleltár alapján, tárcaközi koordinációval folytatódik, és bár kevésbé látványos, de mérhetően eredményes, így a környezetvédelmi kormányzati munka sikerei között kap helyet.

Nem tértünk ki a nem kellően ismert és alátámasztott állításokra, amelyek a kármentesítési feladatokkal kapcsolatos privatizációs szerződések közül egyesekre vonatkoznak. Ezek szerint kezdetben nem a számunkra legmegfelelőbb megoldásokat választottuk. A szerződések titkosak, így az állítások kontrolljára nincs lehetőségünk.

A Budapesti Vegyiművek garéi veszélyeshulladék-lerakója külön történet. Itt csak annyit említünk, hogy hosszú várakozási, esetenként nem megfelelőnek tartott felszámolásra vonatkozó javaslatok után 1998-ban a Kormány első intézkedéseinek 40 pontja között szerepelt, hogy „megkezdjük a Garé melletti veszélyes hulladék ártalmatlanítását...”. A hulladék ártalmatlanítása 2002-ben befejeződött.

Sikeres környezetvédelmi beavatkozásként lehet elkönyvelni a porszennyezés csökkenését. A cementgyárak környékének porszennyezése rendkívül nagy volt, ezt az esetek nagyobb részében beavatkozással minimalizálni lehetett. Hasonlóan kedvező hatása volt a kommunális fűtési rendszerek és egyedi fűtési berendezések földgázra történő átállításának.

A sikerek között szerepel az ólmozott benzin felváltása ólommentessel.

Mindezen témákban a környezetvédelmi kormányzatoknak és szakapparátusoknak kezdeményező és ellenőrző szerepük volt.

Külön kiemelném – mivel nagy publicitással is járt – a higanyszennyezést. Az egyik észak-magyarországi műanyaggyártó nagyvállalat a gyártáshoz olyan technológiát használt, amely higanyszennyezéssel járt. A közelben működő zöld szervezet cikkekkal és tanulmányokkal bizonyította, hogy a gyárüzem csarnoka alatti altalajban lévő 300-500 tonna higany veszélyezteti az ivóvízbázist és a folyóvizet. Megindultak a vizsgálatok, egyrészt a talajszennyezés megszüntetésére, másrészt a technológiaváltásra. A külföldi szakértők – akik kellően átvilágítva az üzem helyzetét, előkészítették annak privatizációját –, menetközben elfeledték a higanyt, mondván, hogy az alkalmazott technológia máshol is hasonló szennyezést okozott. A gyár az alatta lévő higanyon a technológiát módosítva ma is kedvező gazdasági eredményekkel üzemel. Az esetet a kompromisszumok közé sorolhatnánk.

A természetvédelem sikerei és kudarcai

A természetvédelem külön fejezete a siker- és kudarcgyűjteményeknek. Az 1992. évi II. törvény lehetőséget nyújtott – kivételek mellett – a védett területek kárpótlási földalapként történő felhasználására. Az Alkotmánybíróság döntése ezt nem tartotta elfogadhatónak. Ennek megfelelően a „védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról” hozott 1995. évi XCIII. törvény az állam alkotmányos kötelezettségének teljesítésére az eredeti védettségi szint helyreállítását rendelte el.

A fenti 1992. évi törvény alapján a már magántulajdonba került földterületeket – az irányadó jogszabályok szerint – ki kell sajátítani és a nemzeti park igazgatóságok vagyionkezelésébe kell adni. A többször módosított határidő a végrehajtásra jelenleg 2006. december 31. A természetvédelem folyamatosan az évenként rendelkezésre álló pénzügyi keret felhasználásával folytatja a „visszavásárlást”.

Az előbbi költséges kisajátítási eljárás elkerülhető lett volna, ha a 2002. évi II. törvény előkészítése, illetve parlamenti elfogadása idején a KöM szakapparátusának figyelmét nem kerüli el a törvény néhány bekezdése, amely lehetőséget nyújtott a védett vagy védelemre tervezett területek kárpótlásra történő felhasználására. (A védelemre tervezett területeken a nyilvántartásba vett és védetté nyilvánítást előkészítő eljárás alá vont területeket kell érteni.)

A KöM évente egy milliárd forint körüli összeget költött el eddig a visszavásárlásra.

A megfigyelők szerint ezt a több milliárdos elkerülhető költséggel járó törvényi passzust egy éjszakai parlamenti ülés „már kevésbé éber” képviselői fogadták el.

A kis-balatoni beruházás a megerősödő természetvédelemmel találkozott. Az akadémikusok és más szakértők által javasolt balatoni vízminőséget javító kis-balatoni fejlesztés időközben forráshiány miatt akadozott. A finanszírozásban esetlegesen szerepet vállaló nemzetközi pénzintézet szakértőket küldött a hitelfelhasználás feltételeinek vizsgálatára. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy menetközben megerősödjének a természetvédelem követelményei. Az eredeti programot átdolgozták és a fejlesztés – vállalva a néhány milliárd forint többletköltséget – tovább folytatódott. Az eredeti projekt ilyen módon történt korrekciója sikeres természetvédelmi akciónak minősíthető.

A Velencei tó közelmúltbeli története is kapcsolódik a természet védelméhez. A tó a korábbi korszakában már több ízben közel került a kiszáradáshoz. Egyes vélemények szerint a rómaiak által épített pátkai kőgát is a víz szintjének stabilizálását szolgálta. A kilencvenes évek első harmadában a periodikusan visszatérő szárazabb évek következményeként a vízszint a kritikussnak tartott szint alá csökkent.

A rekreációs gondok mellett a természetvédők is jelezték, a vízimadarak élőhelyeinek beszűkülése mellett, az úszólápok esetleges károsodását. A megoldás a tó vízszintjének növelésére a karsztvízből történő vízpótlás volt. A 26 km²-nyi vízfelületre 1993-95-ben 10 millió m³ karsztvizet (hangsúlyozom a karsztból történő víznyerést, mert minden m³-ért fizetni kellett) engedtek.

Az évi 10-12 cm-nyi szintemelkedés – mivel beköszöntöttek a csapadékban gazdagabb évek – soknak bizonyult, és mivel a tó vízszintje meghaladta az elfogadható felső mértéket, a továbbiakban nem tölteni, hanem leengedni kellett. Tanulság, hogy a természetes folyamatok

egyensúlyát nem éves viszonylatban lehet és kell keresni, valamint az, hogy a gazdaságnak is szerepet kell kapnia a döntéshozatalban.

A példák további felsorolásától eltekintünk, a leírtak is bizonyítják, hogy a sikerek mellett találkozhatunk kevésbé elfogadható eredményekkel és megoldásokkal. A több tucatnyi nagyobb környezetvédelmi akcióból csak néhányat emeltünk ki, továbbá nem foglalkoztunk ezek többszörösét elérő „kisebb” és eredményesebb programokkal és beavatkozásokkal. Ezek száma folyamatosan emelkedett a központi és területi, valamint önkormányzati környezetvédelmi intézmények megerősödésével párhuzamosan.

VI. GAZDASÁGI ÉS PÉNZÜGYI HÁTTÉR

A fejezetben bemutatjuk az elmúlt tíz évben rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat, valamint a pénzügyi lehetőségeket bővítő és teremtő kezdeményezéseket és eredményeket.

Pénzügyi források a környezetvédelemben

A felmérésbe az évenkénti fejlesztési lehetőségeket vettük számításba. A fejlesztések figyelembe vett tartalmát az összehasonlíthatóság érdekében nem változtattuk a vizsgált időszak alatt, így a volumen változása, valamint az összetétel alakulása, a fejlesztések struktúrája egyaránt figyelemmel kísérhető. A számításokat folyó áron végeztük az egyes éveken belüli arányok bemutatásánál. Az időbeli változásokat változatlan áron számítottuk, így vált lehetővé az egyes szektorokra, valamint a teljes időszakra a fejlesztési lehetőségek reálértéken történő dinamikájának az értékelése.

Fejlesztési lehetőségek bemutatása és értékelése

Folyó áron a fejlesztés 1991. évi volumene 2002-re 13,5-szeresére változott. Ezt csak kuriózumként szerepeltetjük, gazdasági tartalma nincsen.

Az összehasonlító árszinten a változás szerényebb, és feltételezhetően reálisabb. Ez közel háromszoros (2,8) növekedést jelez. Az egyes vizsgált kormányzati szakaszokban a fejlesztések értékének a változása eltérő. Az első ciklusban 45%-kal, 1994-től 1998-ig 72%-kal és az utolsó kormányzati szakaszban 12%-kal bővült a rendelkezésre álló források reálértéke. [A záró (kezdő) évek növekményét 50-50%-ban megosztottuk a ciklusok között.]

A vizsgált 12 év alatt a GDP reálértéken megkétszereződött, így már előre jelezhetjük, hogy a fejlesztések GDP-hez viszonyított aránya a környezetvédelem szempontjából kedvező irányba mozdult el.

A 90-es évtized elején a nemzeti össztermék fél százalékát fordítottuk környezeti és természeti célokra, ez 12 év alatt 1,05%-ra nőtt. A közismert indikátor 2% körüli értéken mozog a nyugat-európai országok közül a környezettudatosabb országokban, bár esetenként a 2%-ban a környezetvédelmi berendezések és szolgáltatások működési költségeit is figyelembe veszik. Ha a 2002. évi ráfordítási lehetőségeket (fejlesztést) és a működést összegezzük, akkor

1,9%-os értéket kapunk, ami az előbbi bővös szám körül van. Figyelembe véve a számbavételi és összehasonlítási nehézségeket, ezt az 1,9%-ot is csak említjük és hazai összehasonlításra nem használjuk, mert a korábbi évekre vonatkozó működési költségadatok nem állnak rendelkezésünkre.

A fejlesztési lehetőségek GDP-hez viszonyított aránya egyenletesen növekedett 1999-ig, majd kismértékben csökkent.

Az első kormányzati ciklusban 0,5-0,6% a vizsgált mutató, 1995-től 1998-ig 0,6-1,1%-ra növekedett, a harmadik ciklusban a 2002. évvel bezárólag valamivel 1% fölött van. Az előbbi jelzőszámok mind a GDP, mind a fejlesztési lehetőségek változását és ezek eltérő mozgását is tükrözik.

A fejlesztés súlypontjai az egyes kormányzati ciklusokban (egy-egy éven belüli arányok)

	1991	1994	1998	2002
	%			
Vízgazdálkodás	54,0	62,0	47,0	42,5
Kárelhárítás	2,0	15,0	13,0	9,0
Város- és községgazdálkodás (hulladékgazdálkodással együtt)	7,0	13,0	13,5	12,7
Erdő	5,0	2,0	5,4	7,9
Vállalkozási szféra	29,0	14,0	18,7	24,7
Egyéb	3,0	4,0	2,4	3,2
	100	100	100	100

A fejlesztés kiemelt feladata végig a vízgazdálkodás, amelynek arányát a vállalkozási (ipar) szféra fejlesztési forrásainak több mint 50%-a növeli. Így az időszak elején közel 65%-os arány becsülhető, és 2002-ben meghaladja az 50%-ot.

A levegőtisztaság védelmének forrásait elsősorban a vállalkozási szféra biztosítja. A levegőtisztaság becsülhető aránya – a vállalkozási és egyéb fejlesztések együttesen – 10%-át eléri a fejlesztési lehetőségeknek.

A hulladékgazdálkodás, a város- és községgazdálkodás és az erre a célra történő vállalkozói ráfordítások együttes aránya 12-14% között van. A vízgazdálkodás, a levegőtisztaságvédelem és a hulladékgazdálkodás együttesen a fejlesztési lehetőségek 75-80%-át igénylik, a kármentesítés, kárelhárítás, függően az elvégzendő feladatok sürgősségétől, valamint a rendelkezésre álló forrásoktól, változhat. A jelenlegi részesedési aránya 10% körül van.

A fejlesztés más fontos, de kevésbé költségigényes elemei évente a lehetőségek 15-20%-ával gazdálkodhatnak. A közeljövő fejlesztési szerkezete a számítások szerint az előbbi arányokat követik. A három meghatározó cél, a víz, a hulladék és a levegő súlya megnövekedhet, ha az ezeken a területeken vállalt programok költségigénye gyorsabban nő, mint a környezetvédelem részaránya a gazdasági lehetőségekből.

Környezetvédelmi fejlesztések forrásai

A külső források, EU-támogatások, hitelek is elsősorban ezekre a prioritásokra összpontosulnak. Ez enyhítheti, de nem oldja fel a számításba vehető forráshiányból adódó gondokat, figyelembe véve, hogy a külső támogatások együtt járnak a hazai források fenti célokra történő koncentrációjának igényével.

A környezetvédelmi fejlesztések forrásainak összetétele (%)

	1991	1994	1998	2002
Központi költségvetés + önkormányzati költségvetés	71,7	68,0	50,9	69,4
KKA	8,6	10,3	21,8	(18,0)
Vállalkozói szféra	19,7	10,1	14,4	17,6
Lakosság	N.A.	7,0	9,0	7,1
Külső forrás, hitel	N.A.	4,6	3,9	5,9
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

Az államháztartás magába foglalja a központi és önkormányzati költségvetéseket, valamint az elkülönített pénzalapokat. Ez utóbbiak céltámogatássá alakultak, így az időnek első szakaszában még külön, de 1999-től már a központi költségvetés részeként kerültek számbavételre.

A környezeti fejlesztések államháztartási forrásainak meghatározó része az egész időszakban az államháztartásból származik. Az önkormányzati költségvetéseket is itt szerepeltetjük, mivel a fejlesztéshez kapott támogatási források a központi költségvetésből származnak. A lakossági források egy meg nem határozható hányadát is tartalmazzák az önkormányzati előirányzatok, így feltételezhető, hogy a tényleges államháztartási pénzforrások 2-3%-kal kisebbek, mint a táblázatban szereplő adatok.

Az államháztartás a kezdeti 80%-ról a 70% körüli mértékben szinten maradt az egész időszak alatt. A vállalkozási szféra szerepvállalása a közvetlen környezetvédelmi fejlesztésekben 18-20% körüli szintre beállt. Emellett még „mérnek” úgynevezett integrált fejlesztést is (ez a valamely nagyobb projekt környezetvédelmet is szolgáló hányada), ezzel, figyelembe véve a számbavétel bizonytalanságát, nem számoltunk.

A támogatás jellegű külső források szerepe a harmadik ciklusban erősödött.

A források összetétele alapján megállapítható, hogy a környezetvédelmi fejlesztésekkel kapcsolatos döntések erősen centralizáltak még abban az esetben is, ha a forrás támogatásként jut el a végső felhasználóhoz.

A környezetvédelem gazdasági szabályozói

A gazdasági szabályozás kettős célt szolgál. Egyrészt érzékelteti a termelővel és fogyasztóval, hogy a technológiának vagy terméknek milyen (káros) környezeti hatása van, és a szabályozás mértékével ösztönöz a környezetbarát termelésre és fogyasztásra, másrészt forrásteremtésre használják fel.

Bírság

A bírság rendszerrel, amely mindig is tele volt kompromisszumokkal és az elmúlt 15-20 év alatt képtelen volt érdemi változást elérni a környezetvédelem területén, nem foglalkozunk.

Környezethasználati díj

Az első gazdasági tartalommal is rendelkező szabályozási kísérlet 1998-ra datálódik. Ebből az időből származó tervezetből idézem a következő sorokat: „elengedhetetlen....., hogy a természeti erőforrások használatáért, a környezeti elemek igénybevételére, a gazdálkodó szervezetek egy sajátos adót, **környezethasználati járulékot** fizessenek.” „A környezethasználati járulék a Központi Környezetvédelmi Alapot illeti meg.”

Ez a környezethasználati járulék bevezetését célzó törekvés végigkísérte mind a három kormányzati ciklust. Készültek teljes körű, komplex javaslatok, valamint rész megoldásokat ajánló elgondolások. A szabályozók továbbfejlesztésének útja azonban nem ez volt. A használati járulék egyes elemei működnek, de teljes körre kiterjedő változat nem hagyta el a szakmai műhelyeket. Időnként, amikor a környezetvédelmi kormányzat források után kutatott, a témát elővették.

Termékdíjrendszer

A környezetvédelmi töltettel és gazdasági tartalommal együtt járó megoldás a termékdíjrendszer kialakítása volt. Az első termékdíj bevezetésétől (1992) kezdve megszakításokkal bővült a termékdíjrendszer 2003-ig. A már említett Központi Környezetvédelmi Alap közvetlen, továbbá az ezt felváltó célelőirányzat közvetett forrása a termékdíjak utáni bevétel. Két nagyobb „válságot” élt, illetve él át a rendszer.

Az első „válság” az elkülönített pénzalapok megszüntetéséhez kapcsolódik. A KKA megszűnése egyben azt is jelentette, hogy a központi költségvetési bevétel forrásává alakultak a termékdíjak. A centralizáció következményei nem tették lehetővé az erre a bevételre alapított támogatási rendszer működését, mert a költségvetésen belül a KAC (Környezetvédelmi Alap Célelőirányzat) támogatás formájában megkapta a működéshez szükséges forrásokat.

A második változás – az EU csatlakozás következményeként – a termékdíjrendszer korszerűsítését eredményezi. Ennek fő jellemzője és tartalma, hogy a jelenlegi bevételekből közvetlenül támogatott hulladékgyűjtők és -hasznosítók helyett a feladatot finanszírozó vállalkozók korábbi díjfizetés helyett maguk gondoskodnak a díjköteles termékek fokozatosan növekvő meghatározott hányadának visszagyűjtéséről és hasznosításáról. Ez a folyamat 2003-tól megindul.

A termékdíj adó jellegű befizetés, mivel az Országgyűlés tételesen hagyja jóvá és nincs közvetlenül felhasználási célokhoz kötve, vagyis költségvetési bevétel.

Ökoadó

A szabályozók másik területe az adórendszeren belül a környezetvédelmi adó. Ezzel számos tanulmány foglalkozott, és a hazai bevezetésre is készültek javaslatok. Az EU álláspontja nem volt egyértelmű, pontosabban nem emelte be a direktívák közé, így sürgetést csak egyes

államoknál tapasztalhatunk, és a tudományos, valamint a civil szervezetek egy részénél. Okokat nem részletezve, 1995-től két kormányzati ciklusban az ökoadó időnként előkerült, de az érdemi kormányzati szintű megvitatása nem történt meg. Az adórendszer más korszerűsítési feladatai mellett a téma a perifériára szorult.

Támogatási rendszer

A szabályozókhoz tartoznak az adó- és vámrendszeren belül a környezetvédelmi célú kedvezmények. Az első kormányzati ciklusban kerültek be az adórendszerbe elsősorban a környezetkímélőbb gépjárművekkel kapcsolatban. A kedvezmények mértéke évenként változott.

A környezetbarát termékek, illetve szolgáltatások mellett – amelyek gazdasági következménye viszonylag csekély – a fejlesztések egy része is időnként preferenciát élvezett. Megjegyezzük, hogy az adókedvezmények nem jelentettek erőteljes anyagi támogatást, mozgósítást a környezetvédelmi akciók számára.

A környezetvédelmi fejlesztések támogatása

A támogatási célokat a környezetvédelem felvállalt feladatköréből választották, így a prioritások kiemelésére vonatkozó törekvések ellenére igen széles sávot ölelnek fel. A kiemelt támogatási célok száma 2002-re meghaladta a 30-at. Ebből adódó következtetés, hogy a közel teljes környezetvédelmet magába foglaló halmaz nehezen kezelhető prioritásként. A gyakorlat ennek ellenére az alapvető és költségigényes környezeti feladatokat kiemelte.

A környezetvédelmi támogatások több forrásból származnak. A főbb támogatási források a KAC, az önkormányzati fejlesztések címzett és céltámogatása, vízügyi céllelőirányzat (VICE). A kezelő tárcák és ennek megfelelően a célok nem azonosak. A céllelőirányzatok bevételei, a központi költségvetés bevételeit képezik és az érintett fejezetek (tárcák) a bevétellel azonos összegű költségvetési támogatást kapnak. Ezt kiegészítik a céllelőirányzatok saját bevételei (átvett pénzeszközök, késedelmi kamat, pályázati díjak stb.).

A támogatások pályázati úton nyerhetők el. A különböző forrásgazdák nem azonos pályázati rendszert működtetnek. Az eltérő pályázati feltételek miatt nem lehet a támogatás egységes kezelését biztosítani. Ez a környezetvédelmi támogatásoknál mindhárom kormányzati ciklusban gondot jelentett.

A támogatási rendszer jelentősebb problémái:

- az eltérő kritériumok alapján történő pályáztatás,
- a különböző forrásokból származó pénzeszközök összehangolt felhasználása akadályokba ütközött,
- a támogatási prioritások szétforgácsolódása a gyakorlatban történő érvényesítésben,
- a környezeti hatékonyság érvényesítésének hiánya a pályázati rendszerben,
- a gazdasági hatékonyság a pályázatok elbírálásánál nem kapott kellő szerepet, csak formálisan vizsgálták,
- az elnyert támogatási források felhasználásának ellenőrzési rendszere nem került kialakításra.

A felsorolt gondok ismertek voltak, azonban a támogatási rendszer működése az elmúlt években lényegesen nem javult.

VII. A HÁROM KORMÁNYZATI CIKLUS KÖRNYEZETVÉDELMI MŰKÖDÉSÉNEK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA

1) Kormányzati környezetvédelem a rendszerváltás után

A Környezetvédelmi Minisztérium a vízügytől való elválásakor az indokoltnál jobban legyengült. A létszáma kevés számú szakértőből és számos laikusból tevődött össze, majdnem minden szinten. A napi munkával együtt tanulták az államigazgatást és a környezetvédelmet. Ez nem mindenkinek sikerült, ezért is nagy volt a fluktuáció.

A környezetvédelem nem tartozott a kormányzati prioritások közé, a gazdaság és a társadalom számos feszültségóca mellett a környezeti gondok másodlagosnak tűntek a kormány számára. Ehhez hozzájárult, hogy a környezeti érdekek képviselője és az érdekek érvényesítése sem volt erős oldala a környezetvédelmi kormányzatnak.

A környezeti témák integrációja még nem alakult ki, a tárca szakágazati képviselőként jelentkezett a kormányzati munkában. Különösen zavaró volt, hogy a vízgazdálkodást nem tudták a környezeti feladatok közé befogadni. A közlekedést a már említett „környezetbarát” járművek támogatásán keresztül segítették.

A támogatási rendszer lassan formálódott. A minisztérium külső kapcsolatai, mind a két- oldalú, mind a nemzetközi szervezetek irányába erősödtek. Az EK támogatások között megjelentek a PHARE források, azonban a hazai fogadókészség, a szükséges szervezeti háttér hiánya miatt a források felhasználása késett.

A környezetvédelmi információk elsősorban a médián keresztül jelentek meg, amely meglehetősen környezetérzékeny volt mind a három elemzett ciklusban.

2) A környezet és területfejlesztés kormányzati szimbiózisa (2. ciklus)

A minisztérium megkapta a területfejlesztést és az épített környezet kapcsán a műemlékvédelmet is. A létszám a feladatoknak megfelelően bővült. A területi szervezetek megerősödtek. A korábbi „kezdő” környezetvédők szakértőkké váltak, vagy távoztak. A fejlesztési támogatásoknál érzékelhető volt a gazdasági szempontok erősödése, ez egyben a támogatási célokat esetenként a környezeti határesetek irányába fordította. Ez nem jelentette egyidejűleg az integratív környezetpolitikát. Jelentős lépés volt a hatásvizsgálatok bevezetése a környezetvédelmi döntés-előkészítési rendszerbe. A nemzetközi kapcsolatrendszer az EU-val való szervezett kapcsolatokkal bővült. Az NGO-kkal való kapcsolat részévé vált a szakminisztériumi munkának.

A támogatási források folyamatosan bővültek. A támogatási rendszer átláthatósága lényegesen nem változott, így nem javult.

A kormányzati ciklus lényeges eredménye, hogy a környezetvédelem – *unus inter pares* – egy lett az egyenlők között. Tehát „befogadták” a többi tárca közé. Ugyanakkor hangsúlyozni kell azt, hogy a minisztérium a környezetvédelmet a kormányzati prioritások közé nem tudta beemlíteni.

3) A környezetvédelem a 3. ciklus kormányzati munkájában

A 3. kormányzati ciklus ismét átszervezéssel indult, szétvált a környezetvédelem és a területfejlesztés. Ez utóbbival együtt mozgott az épített környezet védelme, továbbá új gazdája lett a műemlékvédelemnek is. A változás ismét érintette a már kialakult szakembergárdát, s egy részüket átcsoportosították a vidékfejlesztésért felelős minisztériumba, területfejlesztés címén.

A gyakorlati, működő környezetvédelem súlya nem növekedett a kormányzati munkában. Az EU-csatlakozási tárgyalások napirendre tűzték a jogharmonizációt, ez mind a tárcán belül, mind az érdekelt társmisztériumoknál erősítette a környezetvédelem szerepét. Erősödtek a tárcák közötti integrációs igények, javult a vízügy és a környezetvédelem együttműködése. Az EU kezdeményezései szükségessé tették egyes környezeti témák hosszabb távú koncepcióinak és terveinek kidolgozását. A tervek összhangban vannak az EU-direktívák céljaival. Az EU követelményrendszernek való megfeleltetés hozzájárult ahhoz, hogy kormányzati szinten megszorodtak a környezeti témák.

A fejlesztések támogatási rendszerének átláthatatlansága fokozódott. Bár a pályázatok eredményei nyilvánosságra kerültek, a döntési motivációk kevésbé voltak ismertek. A pályázati rendszer bürokráciájának növekedése létrehozott egy erre a célra specializálódó szakértői vállalkozói réteget, amely elsősorban az önkormányzatoknak nyújtott szakmai segítség révén előnyökhöz jutott, a kivitelezésben is, átlépve a verseny szabályait. A források felhasználásában a környezeti és gazdasági hatékonyság hiányára a tanulmány korábbi részében már utaltunk.

A kormányzat és a zöld szervezetek együttműködése formálisan és gyakorlatilag is fennmaradt.

A környezetvédelmi tevékenységek egyes kormányzati ciklusokra vonatkozó elemzését az egyes témákat bemutató fejezetek tartalmazzák, amelyet itt nem ismételünk meg.

A tanulmány részleteiben nem elemzi az egyes kormányzati ciklusok környezetvédelmi politikáját. A szembetűnő gondokat és problémákat általában kommentárok nélkül ismerteti. Az elemzés érdemi elmélyítéséhez nagyobb terjedelem és több idő szükséges.

ÖSSZEFOGLALÁS

A dolgozat a környezet- és természetvédelem sokrétű és sokszínű feladatai közül kiemelten az országos jelenségekkel, jelzésekkel foglalkozik, és csak esetenként, példaként mutat be egyedi, lokális témákat. A környezetpolitika központi kormányzati helyét és helyzetét elemzi, valamint szabályozói és gazdasági háttérszerepét értékeli.

Az összefoglalóban a következő főbb kérdésköröket emelem ki:

- 1) A környezet állapotának változása a vizsgált időszakban
- 2) A környezetvédelem külső és belső feltételei
- 3) Kormányok környezetvédelmi programjai
- 4) A környezetvédelem gazdasági szabályozói és pénzügyi feltételei
- 5) A környezetpolitika időszerű feladatai

1) A környezet állapotának változása a vizsgált időszakban

Az országos helyzetet bemutató legfontosabb jelzőszámok a környezet állapotának mérhető javulását jelzik. Ez különösen érzékelhető a levegő minőségét meghatározó kén-dioxid, nitrogén-oxid, széndioxid és szénmonoxid – a kibocsátás statisztika által kimutatott – csökkenésében.

A vízgazdálkodásban kétirányú változás jelentkezett. Egyrészt csökkent a fajlagos vízfelhasználás, elsősorban gazdasági, tarifális okok következtében. Ezzel együtt csökkent az elvezetett szennyvíz mennyisége, de ezen belül a természetes befogadókba kerülő tisztított szennyvíz aránya romlott, bár volumenében változatlan maradt.

Még kedvezőtlenebb a hulladékgazdálkodás helyzete, ahol a kezelés, lerakás, újrahasznosítás területén igen lassú volt a kedvező változás a vizsgált évtized alatt. Néhány, veszélyes hulladékkal kapcsolatos esemény kivételével a hulladékgazdálkodás háttérben maradt a kilencvenes évek végéig.

A természetvédelmet elsősorban a mennyiségi változások érintették. Nőtt a védett területek, állatok, növények aránya. Ezt kis lemaradással követte a természetvédelem eszköz- és intézményi rendszere.

A közepesnek tekinthető hazai környezeti állapot mögött a környezet-egészségügy helyzete az egészségügyi statisztika jelzései szerint romlott.

A példaként felsorolt főbb változások indítékait elemezve megállapítható, hogy a pozitív elmozdulások döntő része a gazdaság alakulásának a következménye (víz, levegő), és kisebb mértékű az aktív környezetvédelem hatása.

2) A környezetvédelem külső és belső feltételei

A nemzetközi kapcsolatok és elsősorban a nemzetközi egyezmények meghatározó szerepet játszottak a hazai környezetpolitika formálásában. A környezetstratégiai célok forrásai a nemzetközi vállalások, ezek helyettesítették a hazai átfogó környezetpolitikából adódó (vagy hiányzó) feladatok megfogalmazását. Például a levegőszennyezés csökkentését előíró, általunk vállalt és teljesített követelmények két évtizedre megszabták a környezetvédelem

egyes fontos területeinek országos feladatait. Ez kedvező hatással volt a helyi levegőszennyezés csökkentésére is.

Az Európai Unió részletes követelményrendszerének az elmúlt 4-5 évben végrehajtott adaptálása már a következő időszak stratégiai céljainak meghatározásához adnak alapot és háttérrel.

A természetvédelemben is szerepük volt a nemzetközi egyezményeknek, de a célok megfogalmazásában erősebben érvényesültek a hazai elgondolások.

A hazai követelmények és feltételek egyrészt a környezet helyzetéből adódó környezetpolitikai célokban, a jogi háttér fokozatos erősítésében, valamint a környezet gazdasági szabályozórendszerének kiépítésében jelentkeztek. Emellett, különösen a vizsgált időszak elején és utolsó szakaszában, a civil szervezetek – amelyek esetenként összefonódtak vagy vitatkoztak a helyi igazgatási intézményekkel – jelentős szerepet töltek be a környezetvédelem és a társadalom közötti aktív kapcsolatrendszer kialakulásában.

3) Kormányok környezetvédelmi programjai

A vizsgált időszakban öt kormány által megfogalmazott környezetpolitikai célrendszert lehet áttekinteni. Ezek általában a kormányzati időszak első periódusában megfogalmazott feladatokat foglalják össze.

A kormányzati környezetpolitikai programok tükrözik a több mint másfél évtizedes időszak stratégiai céljainak és prioritásainak módosulását.

Több fő irány követhető a programok szövegében.

Kezdetben a környezet további romlásának mérséklése szerepelt az első helyen, majd az ezt követő időszakban változott, és a szennyezés megállítása kapott hangsúlyt. Ezután a környezeti károk csökkentése, majd az értékek megőrzése és a környezetvédelmi fejlesztések növelése került a környezetpolitika prioritásai közé.

A kormányzati programokban az előzőeknek megfelelően a követő típusú környezetpolitikát fokozatosan felváltotta és a vizsgált időszak közepétől már túlsúlyba jutott a megelőzés követelménye. A gyakorlat a programokat csak követte, és a súlypontváltás lassabb volt a valóságban, mint a környezetpolitikai célokban.

Az 1994., 1998. és 2002. évi kormányprogramok közel azonos prioritásokat fogalmaztak meg.

Így a levegőtisztaság, a hulladékkezelés (-gazdálkodás kezdetben nem), a természetvédelem mellett szerepelt a szennyvízelvezetés és -tisztítás, bár ez utóbbit a környezetpolitikától elkülönítve kezelték.

A környezetvédelem összefoglaló, ágazatközi feladatai a 90-es évek közepétől a kormányprogramok részévé váltak. Az ágazati politikák (víz, közlekedés, mezőgazdaság, ipar) fokozatosan részüknek tekintették a környezeti célokat, és a környezeti tárca megkísérelte az integratív, korszerű környezetpolitikát a gyakorlatban is *megjeleníteni*. Ennek

példája – az integráció szempontjából formális, de a környezeti célok áttekintését elősegítő – Nemzeti Környezetvédelmi Program.

A kormányprogramok tükrözték és befogadták az egyes időszakok szabályozási elveit. Az időszak elején a hatósági eszközök alkalmazására vonatkozó előírások domináltak, majd az időszak közepétől erősödtek a gazdasági előnyöket nyújtó és korlátokat felállító közvetlen szabályozók. A kialakult, meglévő gyakorlatban mind a hatósági, mind a piaci jellegű szabályozás érvényesül.

4) A környezetvédelem gazdasági szabályozói és pénzügyi feltételei

A gazdasági szabályozók mindig kettős feladat ellátását kívánták biztosítani – környezetvédelmi és gazdasági –, a gyakorlatban általában a gazdasági, vagyis a forrásszerzés került az első helyre. Két fő irány fogalmazódott meg, a sikeres a termékdíj volt, a másikat, a „környezethasználati díjat” az 1988. évtől kezdődő és folyamatos kísérletek ellenére a politika és a gazdaság a javasolt széles körű alkalmazással nem fogadta be. Hasonló fogadtatása volt az ökoadó – az energiahordozókra javasolt természeti erőforrásokat terhelő adó – bevezetésének is. Az adórendszerben és az energiaár-rendszerben erre a célra nem találtak szabad helyet.

A termékdíjrendszer az elmúlt tíz évben működött és sikeresen bővült. A termékdíj a környezetvédelmi adó egyik változata, tételeit az Országgyűlés hagyja jóvá, és az a költségvetés bevétele.

Az üzemanyagokra kivetett díj környezeti hatása csak közvetett volt. A díjból származó bevételt fordították vissza környezetvédelmi fejlesztésekre. A többi termékdíjnál értékelhető kapcsolat volt a bevétel és a környezetszennyezés csökkentése között. Az időszak végére az EU-csatlakozás követelményeinek megfelelően, a termékdíjrendszer lehetővé teszi önszerveződő gazdasági társulások létrehozását, amelyek vállalják egy-egy termékcsoport hulladékának visszagyűjtését és hasznosítását.

A környezetvédelmi támogatások lehetősége viszonylag széles, a gyakorlat azonban döntően a fejlesztések pénzügyi támogatására korlátozódott, ha eltekintünk a gazdaságilag és környezetileg kis hatású adókedvezményektől.

A fejlesztések támogatása folyamatos a vizsgált időszakban. A környezetvédelmi alap, illetve annak utóda, a célleírányzat mellett hasonló szerepe volt az önkormányzatok címzett és céltámogatásának, és egyes jelentősebb fejlesztésnél vagy fejlesztési céloknál a központi költségvetésnek. Az időszak végére bővült a külső források szerepe a támogatások rendszerében.

Az egységes támogatások rendszerét több kísérlet ellenére sem sikerült kialakítani. A forrásgazdák nem azonos kritériumok szerint pályáztattak. Gyakori volt a keresztfinanszírozás is. A gazdasági és a környezeti hatékonyság nem kapott kellő súlyt az elbírálásban. Az utóellenőrzés rendszere nem alakult ki.

Az adminisztratív szabályozás döntően a gazdálkodói szféra ösztönzését szolgálta, és eredményei a vállalkozások növekvő környezetfejlesztési előirányzataiban mérhetők.

A környezetvédelmi fejlesztések lehetőségei a vizsgált időszakban bővültek. Az elmúlt 10-12 év első harmadában a gazdaság csökkenő teljesítményét kismértékben elhagyták a környezeti ráfordítások, majd az évtized közepétől a gazdaság teljesítőképességénél gyorsabban nőttek. A környezetvédelem felé forduló társadalmi figyelem, a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek, a prioritások megerősödése együttesen a fejlesztési lehetőségek növekedését eredményezte.

A fejlesztésre fordítható források összehasonlítható árszinten közel háromszorosukra emelkedtek az időszak végére. Ezen belül az államháztartásból származó források közel kétszeresükre bővültek. A központi költségvetés az önkormányzati költségvetéssel együtt a kilencvenes évek elején a 70% körüli arányról kismértékben csökkentek, majd 2000 után évekre a kétharmad feletti részesedés visszaállt. A vállalalkozási szféra beállt a 22-24% körüli értékre.

Az államháztartáson belül a környezetvédelmi fejlesztések aránya 1,3%-ról 2,3%-ra emelkedett. A GDP-hez viszonyított szint hasonló módon változott. Az 1980-as évek közepének 1%-os aránya 1990-re 0,5%-ra csökkent, és 2000-2001-ben kismértékben meghaladta az 1%-ot.

A fejlesztés belső arányai lényegesen nem mozdultak el. A vízgazdálkodás részesedése 50% körül volt az egész időszakban, a levegőtisztaság védelme 10-12%, és a települési és vállalalkozói hulladékgazdálkodás a város- és községgazdálkodással együtt 12-14% között mozgott.

Végig jelentős forrást igényelt a kárelhárítás, amelyben a privatizációval kapcsolatos vállalalkosok mellett a szovjet hadsereg által hátrahagyott és az országban fellelt gazda nélküli környezeti károk felszámolása folyamatos feladatot jelentett.

5) A környezetpolitika időszerű feladatai

- A fenntartható fejlődés biztosításának széles körű feladatköréből kiemelni a hazai környezetállapotból adódó prioritásokat. Ennek részeként kialakítani az érdemi, integratív környezetpolitika kereteit és intézményeit.
- Az EU-csatlakozás részeként felvállalt környezeti fejlesztések feltételeinek biztosítása.
- A környezetgazdálkodás továbbfejlesztése a hazai körülmények és az EU alakuló új kezdeményezéseinek figyelembevételével. Ez várhatóan feladatot jelent az adórendszer (amely magába foglalja a termékdíjat is) környezetbarát továbbfejlesztésében, a specifikálódó és szigorodó előírások teljesítésében, valamint a hatósági és piaci elemek egymással összehangolt korszerűsítésében.

A szerző:

Koloszár Miklós közgazda, Pénzügyminisztérium, tanácsadó

1051 József nádor tér 2-4.

Tel.: 327-2567

E-mail: miklos.koloszar@pm.gov.hu

A Környezettudományi Intézet sorozatának kiadványai

1. Burger Ferenc – Rabóczki Laura – Szabó Sándor: *Az önkéntes környezetvédelmi megállapodások alkalmazásának előkészítése*
2. Csutora Mária: *A környezetvédelmi projektek pénzügyi elemzésének módszertana*
3. Kovács Eszter: *Vállalati környezeti jelentések elemzése a nemzetközi tapasztalatok tükrében*
4. Kovács Nóra – Paulovits Gábor: *Ökológiai kockázatelemzés és –becslés, mint vizes élőhelyek kezelését megalapozó metodológia*
5. Tanyi Anita – Zilahy Gyula: *A tisztább termelést korlátozó szervezeti tényezők*
6. Fleischer Tamás – Magyar Emőke – Tombácz Endre – Zsikla György: *A Széchenyi terv autópálya fejlesztési programjának környezeti hatásvizsgálata*
7. Bela Györgyi – Fucskó József – Kajner Péter – Marossy Zoltán: *A környezetterhelési díjak bevezetésének vizsgálata*
8. Tombácz Endre – Marossy Zoltán: *Az IPPC direktíva alkalmazásának problémái az EU-ban*
9. Major György – Nagy Zoltán – Tóth Zoltán: *Magyarországi éghajlat-energetikai tanulmányok*
10. Kálmán Edina: *Környezetvédelmi együttműködés az ellátási láncok mentén*
11. Kiss Károly: *Környezetvédelmi adóreform Nyugat-Európában – és néhány hazai vonatkozás*
12. Rákosi Judit – Koskovic Éva: *Az önkormányzati környezetvédelmi közszolgáltatásokat érintő európai uniós szabályozások megvalósításának feltételei*
13. Kiss Károly: *Energiaadók az Európai Unióban (környezetgazdasági elemzés)*
14. Kohlheb Norbert – Pataki György: *A környezetvédelmi felügyelőségek mint street level bureaucracy szerepe a környezetpolitikában*
15. Fonyó Zsolt – Szépvölgyi János – Harangozó Gábor: *A megelőző környezetvédelmi szemlélet térnyerése a hazai vegyiparban*
16. Galli Miklós – Zilahy Gyula: *A tisztább termelés bevezetésének lehetőségei a söriparban*
17. Szlávik János: *A helyi – kisregionális szint szerepe a fenntarthatóságban*
18. Valkó László: *Fenntartható/környezetbarát fogyasztás és a magyar lakosság környezeti tudata*
19. Koloszar Miklós: *A környezetvédelem 10 éve (1990-2000)*

Előkészületben

Bela Györgyi – Valené Kelemen Ágnes – Pataki György: *Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban*

Borsos Beáta: *Az ökodesign szerepe a vállalati környezetvédelemben*

Fehér Péter – Móricz Péter – Németh Patrícia: *A számítástechnikai hulladékok megelőzése és kezelése*

Fucskó József – Kelemen Ágnes – Bela Györgyi – Kis András: *A forgalmazható zöld bizonyítvány és alternatívái*

Kiss Károly: *Támogatások az OECD országokban és az EU-ban – környezetgazdasági értékelés*

Scheer Márta – Tombácz Endre – Beliczay Erzsébet: *A budapesti agglomerációs folyamatok környezeti és társadalmi hatásai*

Szabó Sándor: *Az önkormányzatok környezeti teljesítménye (ökológiai lábnyomszámítás hazai viszonyokra)*

Burger Ferenc: *A betéti díjas és letéti díjas szabályozás lehetőségei és korlátai a hazai hulladékgazdálkodási célok elérésében*

Harangozó Gábor: *Az önkéntes megállapodások lehetőségei a vegyiparban*

Pataky György – Zilahy Gyula: *Vállalati környezeti menedzsment Magyarországon: az empirikus kutatások eredményei és tapasztalatai*

Biacs Rita: *Az EU Strukturális Alapok támogatásának elnyeréséhez szükséges környezetvédelmi értékelések*

Csutora Mária – Várkonyi Zoltán: *A potenciálisan bekövetkező környezeti károk megelőzéséhez szükséges beruházások megtérülése*