

Környezetpolitika

A környezetpolitika célja az emberi tevékenység természeti elemekre és erőforrásokra gyakorolt negatív hatásának megelőzése, csökkentése, vagy a károkozás helyreállítása. A környezetpolitika kezdetei a 19. század végére nyúlnak vissza, amikor az Egyesült Államokban kijelölték az első nemzeti parkokat. De a modern környezetpolitika előzményeinek tekinthetők az emberi társadalmak történetét végigkísérő azon szabályok, intézkedések, amelyek a környezeti javakkal, az erdővel, a földdel, a vízzel való – ma úgy mondanánk – fenntartható gazdálkodást voltak hivatottak biztosítani. A mai értelemben vett környezetpolitikák azonban a második világháború után, az ötvenes-hatvanas években kezdtek kifejlődni, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a modern gazdaság működése túl nagy terhet ró a természeti környezetre, ami az erőforrások kimerülésével, illetve az emberi egészség veszélyeztetésével fenyeget.

A környezetpolitikát kezdettől fogva két, egymással nem feltétlenül konfliktusban álló, azonban irányában mégis különböző cél vezette. Egyrészt, hogy biztosítsa az ember számára szükséges természeti erőforrásokat, és környezeti minőséget. Másrészt, hogy az emberi érdekektől függetlenül, vagy adott esetben azok ellenében is védelmezze a természeti értékeket.

Az elsőként említett célt fogalmazták meg az ENSZ Emberi környezettel foglalkozó nemzetközi konferenciáján 1972-ben Stockholmban, amikor deklarálták az egészséges környezethez való jogot. A Stockholmi Nyilatkozat 1. elve szerint a megfelelő minőségű környezet alapvető emberi jog, hiszen szükséges ahhoz, hogy az ember „méltóságban és jólétben éljen”. Sokak szerint ezzel indult el az emberi jogok ún. harmadik generációja.¹ De ugyancsak emberi, „antropocentrikus” szemléletű a fenntartható fejlődés elve, amely eredeti megfogalmazásában azt mondja ki, hogy úgy kell a jelen nemzedékek szükségleteit kielégíteni, hogy ne veszélyeztessük a jövő nemzedékeinek lehetőségét arra, hogy kielégíthessék a maguk szükségleteit (vö. WCED, 1987).

A másodikként említett cél hangsúlyos megfogalmazást az ENSZ Közgyűlése által 1982-ben elfogadott Természeti Világkarta (World Charter of Nature) preambulumban kapott, amely az élet minden formájának egyediségét és az emberi hasznosságtól független értékét nyilvánította ki. Ugyanez a gondolat bukkan fel a biológiai sokféleségről szóló 1992-es egyezményben is. Olyan alapvető szemléletváltozásról van tehát szó, amely az antropocentrikus megközelítéstől a biocentrikus felé való elmozdulást valósítja meg.

Ugyanakkor a környezetpolitikákra, így a magyarra is elsősorban az antropocentrikus megközelítés a jellemző. Az egészséges környezethez való jogot például az Alkotmány, majd a 2011-ben elfogadott Alaptörvény is kimondja.

Az Alkotmánybíróság egészséges környezethez való alkotmányos jogot kibontó 28/1994. határozata pedig közvetlen összefüggést teremt ezen jog, valamint a

¹ Az ún. elsőgenerációs jogok a politikai és polgári szabadságjogok, míg a második generációs jogoknak a gazdasági, szociális és kulturális jogokat szokás nevezni. A harmadik generációs emberi jogok közé sorolják még a fejlődéshez, a békéhez, a kommunikációhoz való jogot, és az emberiség közös örökségéből való részesedés jogát foglalnák magukba (tegyük hozzá: a lista folyamatosan bővül). E jogok még sokak által vitatottak, többek között azért, mert e jogok alanyai nem az egyének, hanem a közösségek (lásd Kardos, 1995).

környezetpolitika között: „A környezetvédelemhez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett *intézményvédelem*, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt *törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.*”²

1. Környezetpolitika a rendszerváltozás előtt

Más országokhoz hasonlóan a hazai jogalkotásban is szinte a kezdetektől felbukkannak környezetvédelmi normák, sőt, egyes – ma úgy mondanánk: környezetpolitikai – programoknak (pl. fásítás, erdő- és vadgazdálkodás) is messzire visszavezethető története van. Ugyanakkor hazánkban is csak a XX. század második felében, a hatvanas évektől kezdve szaporodtak meg a környezetvédelmi vonatkozású utalások a törvényekben – lásd egyebek között a földvédelmi törvényt (1961), az erdőkről és a vadgazdálkodásról szóló törvényt (1964), a vízügyi törvényt (1964), az építésügyi törvényt, vagy még inkább a természetvédelemről szóló törvényerejű rendeletet (1961), amely nyomán létrejött az Országos Természetvédelmi Hivatal. Ez tekinthető az első környezetvédelmi hatóságnak, még ha a mandátuma a környezetvédelem csupán egy részére szólt is, ti. a klasszikus természetvédelemére. A hetvenes években a környezetvédelem politikája, szabályozása és intézményrendszere új lendületet kapott – legalábbis a látszat szerint. 1974-ben ugyanis létrehozták az Országos Környezetvédelmi Tanácsot, 1976-ban megalkották az első átfogó környezetvédelmi törvényt, és első ízben az 1975-ben induló V. ötéves terv tételes környezetvédelmi feladatokat fogalmazott meg (pl. a termőtalaj védelmét, a víztisztaság védelmét, a levegőtisztaság védelmét és a hulladékártalmatlanítást). (Vö. Tatai, 1988: 13.)

Bár a hetvenes években még komoly eredményekről nem beszélhetünk, és számos meghirdetett intézkedés vagy deklaráció csupán szimbolikus jelentőségű volt³ az mindenesetre megállapítható, hogy innentől beszélhetünk környezetpolitikáról Magyarországon. A hetvenes évek folyamán és a nyolcvanas években a környezetpolitika intézményesülése folytatódott, és egyes területeken komolyabb környezetvédelmi programok is beindultak.

Mielőtt ezekről szólnánk, jegyezzük meg, hogy a hazai környezetpolitikára (is) jelentős hatással voltak a nemzetközi fejlemények. 1972-ben Stockholmban tartották az ENSZ Emberi környezettel foglalkozó nemzetközi konferenciáját, amely a nyitányát jelentette a környezetpolitika nemzetköziesedésének, és a környezeti ügyet globális politikai kontextusba helyezte. Ez egyfelől azt jelentette, hogy a hetvenes évektől egyre több ügyben kezdődtek nemzetközi tárgyalások, jöttek létre nemzetközi egyezmények, amelyek húzták magukkal a relatíve fejletlenebb környezetpolitikával rendelkező államokat is. Másfelől a globális politikai kontextust érthetjük úgy is, hogy a környezetügy más politikai szempontok, törekvések keresztüzébe került. Ilyen a gazdag és a szegény országok („Észak” és „Dél”)

² Érdemes megjegyezni, hogy mivel az egészséges környezethez való jog az Alaptörvényben is megfogalmazódik, a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának 2011. április 25.-i állásfoglalása szerint az Alkotmánybíróság ehhez kapcsolódó alkotmányértelmezései és rendelkezései is érvényben maradtak.

³ Maga a környezetvédelmi törvény is egy meglehetősen rövid és általános terminusokban fogalmazó szöveg.

vitája fejlődés politikájáról, de ilyen volt „Nyugat” és „Kelet”, azaz a két politikai tömörülés szembenállása is (vö. Boda, 2004).

A Stockholmban deklarált jog a tiszta környezethez olyan koncepció volt, ami egybevágott a szovjet blokk országainak törekvésével az emberi jogok „pozitív szabadságjogokként” való értelmezésével (jog a munkához, az oktatáshoz, az egészségügyhöz stb.), szemben a klasszikus liberális felfogással, amely az egyéni szabadság biztosítására helyezi a hangsúlyt. Bár a szocialista produktivizmus adott esetben összeütközik a környezeti szempontokkal, az életminőség, a jólét hangsúlyozása olyan dimenziókkal gazdagította a környezetvédelmet, amelyek látványos negligálása nem volt összeegyeztethető a szovjet blokk politikai önképével. Ráadásul a Szovjetunió környezetvédelmet – így például a határokon átmenő légszennyezés problémáját – igyekezett felhasználni arra, hogy a kelet-nyugati közeledést, az enyhülés politikáját, és a helsinki folyamatot (EBEÉ) fenn lehessen tartani az egyébként romló nemzetközi légkörben is. A nyolcvanas évek közepén a kéndioxid kibocsátás csökkentéséről szóló Helsinki Jegyzőkönyvet az összes szocialista ország aláírta, és más környezetvédelmi rezsimek létrehozásában is konstruktív szerepet játszottak (DeSombre, 2002).

A nemzetközi folyamatok, az egyezmények bizonyosan hatással voltak a környezetvédelem hazai politikai megítélésre és fejlődésére, így a már említett fokozódó intézményesülésre és egyes komolyabb környezetvédelmi programok indulására.

Ami az intézményesülést illeti: 1977-ben létrejött az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal (OKTH), amely a környezetvédelem első főhatósága, és a szakminisztérium létrejöttéig (amely az OKTH és az Országos Vízügyi Hivatal összevonásából keletkezett 1987-ben) tulajdonképpen kvázi-minisztériális, kormányzati szerve. Az OKTH koncepciókat dolgozott ki, a környezetvédelmi szabályozás végrehajtását ellenőrizte, a környezetvédelmi előterjesztéseket véleményezte, irányította a szakigazgatási feladatokat.

A környezetügyön belül továbbra is erős maradt a jelentős hagyományokkal rendelkező természetvédelem. Ezt jelzi, hogy a Hortobágyi Nemzeti Park 1973-as létrehozásával megkezdődött a nemzeti parkok rendszerének létrehozása: a nyolcvanas évek végéig megalakult a Kiskunsági Nemzeti Park (1975), a Bükki Nemzeti Park (1976), és az Aggteleki Nemzeti Park (1985). A tájvédelmi körzetekkel és az egyéb természetvédelmi területekkel együtt ekkorra a védett területek száma mintegy 140, összterületük közel 400 ezer hektár volt (Rakonczay, 2009: 379).

A környezetvédelmi programok közül kiemelkedik a Balaton vízminőség-védelme és a Kis-Balaton ehhez kapcsolódó rehabilitációja. Az intézkedéseket a sokáig elkendőzött algásodás szabad szemmel is érzékelhető kirobbanása váltotta ki 1982-ben. A felszíni és a felszín alatti vizek védelme a deklarációk szintjén mindig megjelent, azonban a konkrét intézkedések (pl. a csatornázás) meglehetősen akadozva történtek. A nyolcvanas évek közepén program indult a veszélyes hulladék ellenőrzésére, ártalmatlanítására: hulladéklerakók és hulladékégetők építése kezdődött. Ugyanakkor utólag tudható, hogy a veszélyes hulladékok ellenőrizetlen lerakása mindennapos gyakorlat volt: számos üzemi telephelyről derült ki a rendszerváltás után, hogy súlyosan szennyezte környezetét, és a kerítésen belül tulajdonképp hulladéklerakót működtetett. Ez csak egy példa a környezetpolitika végrehajtásának nehézségeire, amelyeket további esetekkel lehetne illusztrálni, és amelyeket legalább annyira okoztak a gyakran nehezen értelmezhető, általános „gumiparagrafusok”, mint az ellenőrző hatóság fejletlensége, vagy a környezetvédelmet inkább csak szavakban hangsúlyozó politikai szemlélet, illetve a szabályokat mindig felülről képes politikai különalkuk, kijárások rendszere.

A környezet állapotát nagyrészt a környezetpolitikán kívüli tényezők alakították. A levegőtisztaságra például jelentős hatással volt két fejlemény: a földgáz bevezetése, a szénfűtés visszaszorulása csökkentette a települési légszennyezettséget. Ugyanakkor az autók számának a hetvenes években kezdődő exponenciális növekedése új, és egyre növekvő terhelést jelentett.

A pártállami rendszerre jellemző központosított hatalomgyakorlás, illetve a transzparencia hiánya miatt nem beszélhetünk a kormányzaton kívüli, jól azonosítható közpolitika formáló csoportokról. Fontos azonban megemlíteni, hogy a pártállamtól független zöld mozgalom a nyolcvanas években elkezdte megszervezni magát. A nyolcvanas éveket a hivatalos és az alternatív vonal konfliktusai, és együttélése által formált események soraként jellemezhetjük (Szabó, 1992). A hivatalos vonalat egyrészt az olyan szakmainak, vagyis politikai szempontból semlegesnek tartott szervezetek képviselték, mint a Magyar Madártani Egyesület vagy a Műszaki és Természettudományos Egyesületek Szövetségében működő Környezetvédelmi Tanács. Másrészt a Kommunista Ifjúsági Szövetség és a Hazafias Népfront is kísérletet tett arra, hogy a mind jobban átpolitizáló környezetvédelmi ügyeket formálisan is az ellenőrzése alá vonja. Mindezen „támogatott” kezdeményezésekkel szemben a bősi-nagymarosi gátrendszer ellen tiltakozó Duna Kör a „tiltott” kategóriába tartozott, és úgyszólván az illegalitásban működött. Mindezek mellett egyre jellemzőbbé vált a „tűrt” szürke zónájába eső mozgalmak megerősödése és átpolitizálódása. Érdekes például az ELTE Természetvédelmi Klub és az általuk publikált Természetvédelem című kiadvány esete. Hivatalosan az egyetemi KISZ-alapszerv ellenőrzése alatt működtek, ugyanakkor tevékenységük több esetben túlfeszítette az engedélyezett kereteket: 1986-ban a Természetvédelem az akkor agyonhallgatott Csernobilről közölt tematikus számot, és az ETK aktívan részt vett a Szársomlyó-hegyen kialakult, és csak 1988-ban lezárult helyi környezetvédelmi konfliktusban.⁴ Ugyancsak az egyre engedékenyebbé váló politika korlátait feszegették azok az egyesületek, amelyek – mint például a győri Reflex, vagy a Levegő Munkacsoport – már 1987-88 folyamán formálisan bejegyeztették magukat.

Jól ismert, hogy a nyolcvanas évek végén a környezetvédő mozgalmak – és különösen a Duna-mozgalom – a szocialista rendszerrel szembeni elégedetlenség kifejeződésévé vált. Alkalmat nyújtott arra, hogy kritizálni lehessen a rendszert, ugyanakkor csökkentette a politikai kockázatot az, hogy úgy lehetett tenni, mintha az aktivisták csak egy „szakmai”, közpolitikai ügyben nyilvánítanának véleményt. Így történhetett meg, hogy a rendszerváltozás első tömegtüntetéseire 1988-ban a nagymarosi gát elleni tiltakozás jegyében került sor. A zöld mozgalom szárbaszökkenése fontos fejlemény, ugyanis a rendszerváltozást mint a legnagyobb, legszervezettebb és legfelkészültebb civil mozgalom érte meg. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy néhány pontszerű esetet, vagy a nehezen kimutatható közvetett hatását leszámítva a konkrét közpolitika alakító szerepe elhanyagolható volt.

Mindent összevetve a rendszerváltozás előtti évtizedekben:

- a fokozódó környezeti problémák, valamint a nemzetközi folyamatok eredményeképpen a kormányzat szembesült a környezetvédelem szükségességével;
- formát öltött és fokozatosan intézményesült a környezetpolitika;
- amely azonban szegényes eszköztárra (alapvetően bírságokra, előírásokra és központi beruházásokra, programokra) támaszkodott és a végrehajtás is gyenge hatásfokkal működött;

⁴ Amelyben egy terjeszkedő bánya veszélyeztette a természetvédelmi területet.

- így összességében csak kevéssé volt effektív, néhány részterületet (pl. a természetvédelemt) leszámítva szerény eredményeket tudott felmutatni, és a környezet állapotát sem tudta érdemben befolyásolni.

2. Környezetpolitika a rendszerváltozás után

Húsz évvel ezelőtt a környezetvédelem volt az egyik legrövidebb múlttal rendelkező, legkevésbé intézményesült a hazai szakpolitikák közül, amely néhány területet – például a természetvédelmet – leszámítva csak csekély eredményeket tudott felmutatni. A Környezetvédelmi Minisztérium csupán 1988-ban, közvetlenül a rendszerváltozás előtt jött létre; a jogi háttér hiányos, az alkalmazott közpolitikai eszköztár szegényes volt.

Ugyanakkor a rendszerváltozással nagyjából egyidőben a világban egyfajta paradigmaváltás ment végbe a környezetpolitika vonatkozásában. A fenntartható fejlődés koncepciója, majd más dokumentumok, így az Európai Unió 4. környezetvédelmi akcióprogramja (1987), vagy a globális környezeti válság hatására megszervezett, 1992-es Rio de Janeiro-i környezetvédelmi csúcsertekezlet nyilatkozata egyértelműen leszögezi, hogy a környezeti problémák megoldásában nem a szektoriális megközelítést kell alkalmazni. Az ökológiai krízis kezelése csak a társadalom különböző szereplőinek (vállalatok, civil szervezetek, hatóságok stb.) együttműködése alapján képzelhető el, és a „zöld” szempontokat minden szakpolitikában érvényesíteni szükséges. Méghozzá nem csupán a gazdasági tevékenységekre közvetlenül ható (pl. agrár- és iparpolitika), vagy az infrastruktúra fejlődésére közvetlen hatással levő területeken (pl. energia-, közlekedés-, fejlesztéspolitika, vízügy stb.), hanem akár az adópolitikában (lásd a zöld adórendszer koncepcióját) vagy az oktatáspolitikában is (lásd a környezeti nevelés ügyét). Az új környezeti szemlélet úgy summázható, hogy az ökológiai problémák nem esetleges „balesetek”, vagy olyan elszigetelt technikai problémák, amelyek a szabályozási hiányosságok pótlásával, az előírások, az ellenőrzés szigorításával kiküszöbölhetőek, hanem a modern társadalom működésének szisztematikus mellékhatásai. Ezek a mellékhatások azonban mostanra olyan mérvűre növekedtek, és – például a globális éghajlatváltozás révén – akkora fenyegetést jelentenek, hogy nem lehetséges, illetve nem célszerű sem a bagatellizálásuk, sem az ellensúlyozásuk, sem pedig utólagos, pontszerű kezelésük. A fosszilis energiára ráutalt, erőforráspazarló modern társadalom működésének alapelveit, alapintézményeit kell megváltoztatni ahhoz, hogy a környezeti értelemben fenntarthatatlan fejlődést hosszú távra fenntarthatóvá tegyünk.

Az új környezeti szemlélet része az is, hogy a szorosan vett szakpolitikai vagy szektoriális megoldásokon túllépve a demokrácia működését is átalakítandónak, fejlesztendőnek ítéli (vö. Antal, 2009). Ezt a megközelítést példázza az Aarhusi Egyezmény (1998), amely a környezeti információkhoz való jogot, a fejlesztési döntésekben való részvétel és a beleszólás jogát, a környezeti ügyekben a jogorvoslathoz való jogot valamint a civil társadalom jelentőségét rögzíti. Az új környezetpolitikai szemlélet tehát az alábbiakkal jellemezhető: *szakpolitikai integráció* a független szektoriális környezetpolitika helyett (a megelőzés és méginkább annak érdekében, hogy magát a fejlődési paradigmát is átalakítsuk); *együttműködés* a különböző társadalmi szereplőkkel (amit szokás új típusú kormányzásnak, *governance*-nek is hívni); és ezzel összefüggésben a szakpolitikai megoldásokon túllépve a *demokrácia átalakítása* (új intézmények létrehozása, a döntéshozatal eljárásainak megváltoztatása).

A rendszerváltozás után a hazai környezetpolitikának tehát kettős kihívással kellett megküzdenie. Miközben maga a szűken vett szakpolitikai terület is fejlesztésre szorult – például hiányzott a környezetvédelmet lehetővé tevő alapvető intézményi és fizikai infrastruktúra –, az új környezeti szemlélet kihívásával is szembe kellett néznie. Voltak, akik azt gondolták, hogy mindez a „későn jövők előnyéhez” juttathatja Magyarországot, és a környezetvédelmi alulfejlettségéből rögtön az új ökológiai paradigmába léphetünk át (vö. Kiss, 1994). Hogy egy példával illusztráljuk ezt: a nyugat-európai országok a kilencvenes években jelentős erőfeszítéseket tettek arra, hogy az egyéni gépkocsihasználatot visszaszorítsák, fejlesszék és népszerűsítsék a korábban elsorvasztott közösségi közlekedést. Ám nálunk alig voltak autópályák, a villamossíneket sem kellett visszafektetni, mert kevés kivételtől eltekintve nem is szedték fel őket, és a közösségi közlekedés jelentős szerepet töltött be az egyéni mobilitásban. Jellemző, hogy a több zöld szervezet által megjelentetett 2004-es tanulmánykötet szkeptikusan viszonyul hazánk európai uniós tagságához, és relatív eredményeinket félti (Scheiring, 2004). Más elemzők is megfogalmaztak hasonló aggodalmakat (Ohnsorge Szabó – Kajner – Ungvári, 2005).

Kétségtelen, hogy a környezet állapota a rendszerváltozás után jelentősen javult. A gazdaság teljesítménye GDP-ben mérve mintegy 20%-kal zsugorodott, ami önmagában jelentősen csökkentette a környezetszennyezést.⁵ A szennyező „szocialista nagyipar” leállításával, a bányák bezárásával környezeti szempontból a gazdaság struktúrája is kedvező irányba változott. Végül a kilencvenes években meglóduló – elsősorban külföldi – új beruházások technológiai szintje is fejlettebb volt a korábnál. Strukturális és technológiai szempontból is jobb helyzetbe kerültünk tehát. Mindezt csak a gazdaság növekedési hatása ellensúlyozta valamelyest, vagyis a kilencvenes évek közepétől emelkedő termeléssel és fogyasztással szükségképpen együttjáró környezetterhelés.

A tényleges környezetvédelmi eredmények mellett a „környezeti demokrácia” kifejlődésére is jó lehetőségnek tűnt, hogy a demokrácia intézményrendszere most alakult nálunk, ráadásul legalább egy zöld ügy, a bős-nagymarosi vízlépcsőrendszeré, a rendszerváltozás szimbolikus ügye volt. A hazai zöldmozgalom viszonylagos szervezettsége valamennyi politikai erőt is biztosított számára. Ez megmutatkozott például 1997/1998 fordulóján, amikor Horn Gyula kormánya felmelegítette a magyar Duna-szakaszon mégiscsak megépítendő gát ötletét: ugyan korántsem a különböző fórumon zajló civil tiltakozások, majd a Kossuth téren megrendezett tömegdemonstráció volt a szocialista-liberális pártkoalíció 1998-as választási vereségének a legfőbb oka, ám a maga szerény eszközeivel mégiscsak hozzájárult ahhoz.

3. Környezetpolitikai reformok

A hazai környezetpolitika elmúlt húsz évét jelentős mértékben strukturálták a kormányváltások: a legfontosabb cezúrák ezekhez kötődnek. Egyfelől ez nem meglepő, hiszen egy kormányzati politikáról beszélünk. Másfelől azonban azt jelezheti, hogy – más közpolitikai területekhez hasonlóan – a környezetvédelemben sem alakult ki az a politikai-társadalmi konszenzus, amely az egyes kormányokon átívelő folytonosságot biztosíthatná a szakpolitika számára. Persze bizonyos folytonosság volt, amit például a nemzetközi egyezmények vagy az EU elvárások diktáltak, de az új évezredben az is egy erősödő, és

⁵ Nagyjából a gazdasági visszaesés mértékének megfelelően csökkent például az üvegházhatású gázok kibocsátása.

kormányokon átívelő módon, egyre jobban érvényesülő minimálkonszenzusnak tűnik, hogy a környezetpolitika kilencvenes években létrejött struktúráját, eszközeit gyengíteni kell. Vagyis ha a kormányzati ciklusokon túlnyúló időbeli egységeket keresünk, akkor lehet azt mondani, hogy míg a rendszerváltás utáni 10-12 év a környezetpolitika erősödéséről, intézményrendszerének kiépüléséről szólt, addig az új évezredet a környezetvédelem visszaszorítása jellemzi.

3.1 Biztató kezdetek. Az első demokratikus kormány környezetpolitikája, 1990-1994

A rendszerváltozást követően megalakult új kormányra és Országgyűlésre óriási kihívások vártak: kezelni kellett az összeroskadó gazdaság problémáit és az ahhoz kapcsolódó társadalmi feszültségeket, miközben a demokratikus jogállam és a piacgazdaság kiépítéséhez is létre kellett hozni a törvényi keretrendszert. Ennek megfelelően az első négy évben a környezetvédelem nem kapott különösebb prioritást – ami az égetőbb problémák fényében nem meglepő. Ugyanakkor – még ha ez is lett volna a szándék – a környezetpolitikát nem lehetett teljesen elhanyagolni. Ne felejtjük el, hogy 1992-ben zajlott a riói környezetvédelmi csúcsertekezlet, ahol több nemzetközi egyezményt tető alá hoztak, és ugyanabban az évben írták alá az éghajlatváltozási keretegyezményt is, amely az azóta is az egyik legfontosabb nemzetközi környezeti rezsím alapját rakta le. 1991-ben rendezik meg Dobrisban az Európai környezetvédelmi miniszterek első konferenciáját, amely megindítja az Environment for Europe folyamatot. 1993-ban Luzernben megszületik az Environmental Action Program For CEE, a világbank és az EBRD bábáskodásával, amely voltaképp egy környezetpolitikai “szamárvezető”. Elfogadása közvetlen következménye hogy a közép- és kelet-európai országok elkészítik (vagy készíttetik) saját konkrét nemzeti környezeti akcióprogramjukat.

Hazai fejlemények sem engedték, hogy a környezetvédelem lekerüljön a napirendről. Például a szovjet csapatok kivonulása után megkezdődött a laktanyák környezeti felmérése, és a gyakran elképesztő mértékű szennyezés felszámolása.⁶ Továbbá a törvényhozási és normaalkotási dömping szükségképpen százával érintett olyan jogszabályokat, amelyeknek voltak környezeti vonatkozásai. A környezetvédelem érdekeit képviselőknak a parlamenten belül és kívül is résen kellett lenniük, mert egy pillanatnyi siker egy újabb törvénymódosítás következtében semmivé lehetett (vö. Csanádi – Pácz, 1998). Környezetvédelmi szempontból fontos cikkelyek találhatóak például a helyi önkormányzatokról szóló tv.-ben (1991/XX.), a kárpótlásról szóló tv.-ben (1991/XXV.), vagy a csőd eljárásról szóló tv.-ben (1991/IL.).

Miközben a gazdasági és társadalmi szereplők úgy érezhették, hogy a törvényalkotás egy-egy ügyben lassú, hiszen a rendszer túlterheltsége miatt a döntéshozók esetleg hosszú ideig nem tudtak vele foglalkozni, valójában nagyon gyorsan, és meglehetősen hektikusan peregtek az események. Tervezésre, módszeres döntéselőkészítésre nem volt lehetőség, és egy-egy aktív politikus, szakpolitikus jelentős befolyással lehetett az elfogadott normaszövegekre. A visszaemlékezések szerint a környezetvédelmi ügyekben aktív szakpolitikusoknak egyébként nem volt nagyon nehéz dolguk: a pártok nyitottak voltak a kezdeményezésekre, az ellenérdekelt lobbik valószínűleg még nem aktivizálódtak ebben az időszakban (vö. Csanádi – Pácz, 1998). Ugyanakkor a sietség miatt több, a kormánypártokon belül is vitatott döntés született, és olyan is volt, amelyről később az Alkotmánybíróság

⁶ A felmérésnek elsődlegesen nem is annyira környezetvédelmi, mint gazdasági indokai voltak: a környezeti károkkal, illetve a kármentesítés költségeivel lehetett ellensúlyozni a szovjet hadsereg itthagyt „értékeit”, és így el lehetett kerülni a kártérítés fizetését a számára.

mondta ki, hogy az alaptörvénybe ütközik.⁷ Az átgondolatlanságot jól példázza az átmenet egyik legfontosabb gazdasági folyamatának a privatizációnak a példája. A privatizációs folyamat során a környezetvédelmi szempontok évekig teljesen mellőzve voltak, a környezeti kockázatokkal, a felelősség megosztásával nem foglalkoztak kellőképpen (vö. Csanádi – Pácz, 1998). Mivel a külföldi befektetők jobban tudatában voltak a környezetvédelemmel járó üzleti kockázatoknak, többnyire sikerült a múltbeli károk, a helyreállítás költségét az államra terhelni (Ohnsorge et al., 2005: 55).

A törvényalkotási roham természetesen a végrehajtás intézményrendszerét is megterhelte, amelynek eközben saját átalakulásával is meg kellett birkóznia. Az akkor két éve létező Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztériumot 1990-ben két minisztériumra választották szét: Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztériumra és Környezetvédelmi Minisztériumra, amelyet három hónap után Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériummá alakították át. Ez utóbbit úgy hozták létre, hogy a Belügyminisztériumból, az Építésügyi és Városgazdálkodási Minisztériumból és az Ipari Minisztériumból részeket csatoltak át, és kialakították az önálló hatósági funkciót képviselő Környezetvédelmi Főfelügyelőséget, amely decentralizált területi szervei által az első fokon kirótt környezeti bírságok másodfokú hatósága lett.

A központi változásoknak megfelelően váltak ki 1990-ben a környezetvédelmi felügyelőségek a vízügyi igazgatóságokból. Ezt a döntést szakmai körökből sokan bírálták, rossznak tartották. Ráadásul, mivel az átalakulást maguk az igazgatóságok vezették, az éppen megbízott vezető alkulehetőségein múlt, hogy létszámban, eszközállományban, gazdasági forrásokban, belső szerveződésükben és eljárásban milyen feltételekkel önállósodtak (Csanádi – Pácz, 1998: 55).

A központi intézményi átalakításokon túl az értékelések azt emelik ki, hogy a rendszerváltozás után a környezetvédelem területén nem kezdődött „politikai tisztogatás” (Rakonczay, 2009: 172). Ugyanakkor a túlterheltség, az átalakulás keltette nehézségek, a bizonytalanság okozta pályaelhagyások az intézmények működésére is rányomták bélyegüket: számos eset mutatja, hogy még egyazon intézményen belül is rosszul működött a kommunikáció, nem álltak rendelkezésre megfelelő adatok, és mindezek miatt elhibázott döntések is születtek (Csanádi – Pácz, 1998). A működésbeli problémák a tárca által kezelt Központi Környezetvédelmi Alap forrásainak szabálytalan felhasználásában is tükröződtek, amire az Állami Számvevőszék hívta fel a figyelmet (ÁSZ, 1995).

A politikai és intézményi problémák ellenére a környezetpolitika számos eredményt mutathat fel ebből az időszakból: bevezették a környezetvédelmi termékdíjat (amely teljesen új közgazdasági eszköze lett a környezetpolitikának) és a környezetkímélő mezőgazdálkodás adókedvezményét, rendelet született a megelőző kötelező környezetvédelmi hatásvizsgálatról (amely elvben az integrált környezetvédelmi szemlélet biztosító), több fontos nemzetközi egyezményt ratifikáltunk, létrejött a Természetvédelmi Hivatal, a Fertő-Hanság Nemzeti Park (1991), és mintegy 100 ezer hektárnyi terület került védelem alá. Mindezekkel gazdagodott a környezetpolitika eszköztára, kiépült az intézményrendszere, és effektív intézkedések is születtek. Elindult továbbá az a törvényelőkészítési munka, amely a következő kormányciklusban hozott gyümölcsöket – a környezetvédelmi törvény előkészítése például példás alaposággal, széleskörű konzultációkkal zajlott.

Ugyanakkor az eredmények nagyrészt a nyolcvanas években megkezdődött folyamatok folytatásaként értelmezhetőek. Jellemző például, hogy a komoly

⁷ A szövetkezeti törvény módosítása miatt megszűnt a szövetkezetek tulajdonában lévő védett területek kárpótlásba vonása, noha ezek az ország összes védett területeinek mintegy egyharmadát tették ki.

hagyományokkal, szakemberekkel bíró természetvédelem ebben az időszakban is talán a legsikeresebb alágazat volt. A változások nem illeszkedtek egy előzetesen kialakított politikai koncepcióba: hazánk környezet- és természetpolitikai koncepciójának kidolgozására csak egy 1993-as országgyűlési határozat kéri fel a kormányt.

Meg kell továbbá ismételni a korábban is elmondottakat: a környezet állapotára a környezetpolitikai intézkedések csekély hatással bírtak. A gazdasági teljesítmény visszaesése, a strukturális és technológiai váltás sokkal meghatározóbb volt az alapvetően javuló környezeti állapot alakulására, a környezeti elemek minőségére.

3.2 Konzolidáció és expanzió (1994-1998)

Az első MSZP-SZDSZ kormányban a környezetvédelmi miniszteri posztot az a szocialista Baja Ferenc töltötte be, aki azonosult tárcája érdekeivel, valamint a saját pártjában „erős embernek” számított, így képes volt nemcsak a minisztérium szakmai átszervezésére és megerősítésére, de a környezetvédelmi érdek kormányon belüli képviselőjére is. Bár nem rendelkezett környezetvédelmi szakmai képesítéssel és múlttal, s ezért kinevezését a szakma ellenérzésekkel fogadta, bebizonyította, hogy a politikai vezetés művészete más tudást igényel, mint a szűken vett szakpolitikai munka. Négy évét a tárca élén kitöltötte, és bár távozását korrupciós botrányok vádja árnyékolta be, szakmai oldalról mégsem tűnik sikertelennek miniszteri tevékenysége (Rakonczay, 2009: 226).

Ezt az időszakot intenzív környezetvédelmi stratégia- és törvényalkotás jellemezte. Megalkották a Nemzeti Környezetvédelmi Programot (1995), amely középtávú környezetpolitikai stratégiaként értelmezhető, majd ennek részeként a Természetvédelmi Alaptervet (1997). Elfogadták az új környezetvédelmi törvényt (1995), a természetvédelmi törvényt (1996), az erdőtörvényt (1998) és az állatvédelmi törvényt (1998). Mindezzel teljessé vált a környezetpolitika intézményrendszere, illetve normatív háttere.

1995-ben kormányrendelet hívta életre az első Energiatakarékossági és Energiahatékonysági Programot, amely a megelőzés elvét igyekezett volna érvényre juttatni az energiapolitika területén – ám a végrehajtása gyakorlatilag elakadt.

Négy új nemzeti parkot jelöltek ki ebben az időszakban: a Duna-Dráva Nemzeti Parkot, a Duna-Ipoly Nemzeti Parkot, a Balaton-felvidéki Nemzeti Parkot, és a Kőrös-Maros Nemzeti Parkot, és a védett területek nagysága újabb 110 ezer hektárral gyarapodott (Rakonczay, 2009). Miniszteri biztost neveztek ki továbbá a privatizáció során magántulajdonba került mintegy 200 ezer hektár kiterjedésű védett természeti terület kisajátításának végrehajtására.

Lassan, de beindult az Országos Környezeti Kármentesítési Program (1997), amely elsősorban a volt szovjet laktanyák, és megszűnt ipari üzemek környezeti kockázatait igyekezett csökkenteni.⁸

Térjünk vissza röviden a környezetvédelmi törvényre! Míg az 1976-os előző környezetvédelmi törvény valóban csak szimbolikus jelentőségű volt, az 1995-ös részletes szabályokat fogalmazott meg számos területen. Kiemelendő például a tervekészítésre vonatkozó előírás: nem csak nemzeti, hanem helyi, települési szinten is kötelezővé, regionálisan pedig lehetővé tette környezetvédelmi program megalkotását. Ezáltal minden önkormányzat kénytelen számot vetni a területén található környezeti kockázatokkal,

⁸ Jegyezzük meg, hogy a szovjet laktanyák rehabilitálása már korábban megkezdődött, de elhúzódott, így része lett az Országos Kármentesítési Programnak is.

károkkal, és tervet kell alkotnia ezek csökkentésére, illetve a környezeti minőség javítására. A törvény másik fontos mozzanata, hogy hangsúlyozta a társadalmi részvétel fontosságát a környezetpolitikában, aláhúzta a környezeti információhoz való jogot, és előírta a kormánynak és az önkormányzatoknak, hogy legalább évente egyszer számoljanak be a környezet állapotáról. Végül említsük meg, hogy a törvény nemcsak definiálta a legalapvetőbb környezetpolitikai elveket (mint a fenntartható fejlődést, a megelőzés, vagy az elővigyázatosság elvét), de Preambulumában hivatkozott a jövő generációk érdekeire – aminek a védelmére jó tíz évvel később jött létre a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának a hivatala.

Összefoglalva, az 1994 és 1998 közötti időszak a környezetpolitika intézményesülésének konszolidációját hozta, amire a koronát a környezetvédelmi törvény elfogadása tette fel. A stratégiai dokumentumokban is megfogalmazott irány erős és szakpolitikailag is integrált környezetvédelem felé mutatott. A tényleges tevékenység ugyan inkább a szektorális értelemben vett környezetvédelem területén hozott eredményeket, de nyitott volt az út az új környezeti szemlélet megerősödése előtt is.

3.3 Megtorpanás (1998-2002)

A Fidesz-FKGP kormánykoalícióban az agrártárcához került a területfejlesztés, a zöld minisztérium neve így Környezetvédelmi Minisztériumra rövidült. Az ok az volt, hogy a Kisgazdapártot vezető Torgyán József a saját minisztériumát akarta erősíteni, és abból egy mezőgazdasági, vidék- és területfejlesztési csúcsminisztériumot próbált létrehozni, koncentrálna az erőforrásokat. A környezetvédelem élére az addig ismeretlen kisgazdapárti Pepó Pál került, akit sorozatos botrányai miatt másfél évvel később Ligetvári Ferenc váltott, ám az utolsó két évben újabb miniszter vezette a tárcát, Turi-Kovács Béla.⁹

A minisztérium irányítása körüli anomáliák is jelzik, hogy a környezetügy sorsát nem sajátlagos stratégiai megfontolások, hanem más politikai megfontolások alakították. Már az sem kecsgetett túl sok reménnyel, hogy a minisztérium – a visszatekintve is szerény kormányzási teljesítményt felmutatni képes – Kisgazdapárthoz került, de még az is rontott a helyzeten, hogy azon belül pedig a kevésbé fontos tárcák közé sorolódott.

Az időszak kevés fontos eredménye nagyrészt az EU-csatlakozáshoz kapcsolódó jogharmonizáció következménye, mint például az a miniszteri rendelet (22/1998), amely az üzemleállítás szankciója mellett, 2005 januári határidővel, szigorú levegőszennyezési határértékeket írt elő a nagy tüzelőberendezések számára. Fontos továbbá, hogy meghirdették és elindították a Nemzeti Agrárkörnyezetvédelmi Programot (1999). Az EU Közös Agrárpolitikájának (KAP) reformjához kapcsolódó kezdeményezés a tagországok számára kötelező volt, és hazánk a közelgő EU-csatlakozást is szem előtt tartva időben létrehozta e programot, amely a fenntarthatóság szempontját integrálja a mezőgazdasági politikába, ugyanis kompenzációt nyújt azoknak a gazdálkodóknak, akik a környezeti-fenntarthatósági szempontokat fokozottan veszik figyelembe. Említést érdemel továbbá az érzékeny természeti területeken való gazdálkodás szabályairól szóló KÖM-FVM rendelet (2/2002), valamint a tizedik nemzeti parkunk, az Őrségi létrehozása (2002).

⁹ Az újabb gyors miniszterváltás okai nem ismertek. A korabeli sajtótalálgatások szerint azért került erre sor, mert Ligetvári nem tudta elég hatékonyan megakadályozni, hogy a Pepó-éra botrányainak részletei napvilágra ne kerüljenek.

Összességében azonban erre a négy évre a korábban megindult fejlődés megakadása, koncepciótlanság és egyhelyben járás volt jellemző. Új tervek nem születtek, és a korábbiak (például a Nemzeti Környezetvédelmi Program) végrehajtása is akadozott. A Minisztérium háttérintézményeinek (például a Környezetgazdálkodási Intézetnek) az elsorvasztása is ekkor kezdődött. Az eredmények az EU-elvárásoknak voltak köszönhetőek, illetve megint csak elsősorban a természetvédelemhez kötődtek. Jegyezzük meg, hogy a természetvédelem fejlődése 2002-ig töretlen volt. Ekkor a természetvédelem egy szisztematikusan felépített rendszer. A Nemzeti Parkok illetékességi területe hézagmentesen fedi le az országot, s az elsőfokú természetvédelmi hatósági jogkörök is a parkoknál vannak. A Park tehát kutatja, monitorozza, bemutatja, őrzi és hatóságként szabályozza területét, melyen ezenkívül non-profit gazdálkodást is folytathat, ami pl. a legelők, gyepek esetében elengedhetetlen a védelemhez. A Nemzeti Parkok mentik meg az ősi magyar állatfajtaikat, és a gyümölcsgénbankok kialakítása is megkezdődik. A következő időszak azonban ennek a szinte idilli állapotnak a romlását hozza magával.

3.4 A reformok és megszorítások kora (2002-2010)

A kormányváltás után az addigi Környezetvédelmi Minisztérium jogutódjaként létrehozták a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumot, megszüntetve azt a szakmailag joggal kifogásolható állapotot, hogy a vízügyi ágazat a hírközléssel és a közlekedéssel tartozott egy tárcába, elszakítva a környezetügtől. A tárcát a szocialisták koalíciós partnere, a liberális Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) kapja. 2002-ben Kóródi Mária (SZDSZ) lett a miniszter, ám 2003-ban már a független Persányi Miklós váltotta őt a miniszteri székben, aki az első, majd a második Gyurcsány-kormányban is megkapta ezt a posztot. Őt Fodor Gábor (SZDSZ) váltotta 2007-ben, ám egy évvel később, a koalíció felbomlása után már a szocialista Szabó Imre a zöldminiszter, és ő marad a Bajnai-kormány idején is.

Az időszak a környezetvédelem szempontjából ellentmondásosan értékelhető. Hosszan lehet sorolni a tevékenységeket és eredményeket, amelyek egyébként leginkább az időben is legtovább szolgált Persányi nevéhez köthetőek, de ezek jó részét egyébként az időszakban megvalósult EU-csatlakozás tette – az elvárások oldaláról – szükségessé vagy – a kapott támogatások révén – lehetségessé. Így több tucat környezeti nagyberuházás – köztük a fővárosi Központi Szennyvíztisztító – építése kezdődött meg, melyek lekötötték az EU környezeti célú Nemzeti Fejlesztési Terv támogatásait. Új gazdasági szabályozókat iktattak a jogrendszerbe (pl. talaj-, víz-, és levegőterhelési díj), szigorították a környezetkárosítók és az állatkínzók büntetését, a termékdíj rendszert (italcsomagolásoknál) darab alapúvá tették, és kiterjesztették a környezeti felelősséget. Bár kapkodva, és az utolsó pillanatban, de az ország területének 21%-án kijelölték a Natura 2000 hálózatot. Az agrár-környezetvédelmi támogatások hússzorosra, az érintett területek nagysága pedig 150 ezerről 1,5 millió hektárra növekedett. Több nagy szennyezett góc kármentesítése megtörtént,¹⁰ és elvégezték az első azbesztmentesítéseket tatabányai, a budafoki és győri lakótelepeken. Megkezdődött a szelektív hulladékgyűjtés Budapesten, és elterjedt az ország más részein is. Megalakult a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, amelynek törvényben meghatározott feladata a hazai fenntartható fejlődési alapelvek, célkitűzések, átfogó feladatok meghatározásának elősegítése, a vonatkozó tervezési és egyeztetési feladatok koordinálásának támogatása, a

¹⁰ Lásd a nagytétényi Metallochemia, a budafoki barlanglakások, a pestlőrinci pakuratavak, a fűzfői Nitrokémia, Üröm-Csókavár eseteit.

nyilvánosság és a társadalmi részvétel erősítése. Az Országgyűlés 2008-ban a Védegylet Egyesület kezdeményezésére elfogadta a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Hivataláról szóló kezdeményezést, majd fél évvel később Fülöp Sándor személyében megválasztotta az országgyűlési biztost is. Ezzel a magyar környezetügy egy új, és nemzetközi összehasonlításban is páratlan intézményi megoldással gazdagodott. Az új ombudsman feladatköre ugyanis lényegében a környezetvédelem lett, amihez viszonylag erős jogosítványokat és megfelelő erőforrásokat kapott. Említést érdemel továbbá, hogy 2005 és 2010 között Sólyom László a köztársasági elnök, aki nemcsak a „civilék jelöltjének” tekinti magát¹¹, de programjában is hangsúlyos elem a környezetvédelem támogatása. Sólyom a környezetvédelmi hatósági intézményrendszer átalakítása, a létszámleépítések során is felemelte a hangját.

Környezetpolitikai szempontból azonban sokkal inkább az érdemel figyelmet, hogy ez volt az az időszak, amelyben tudatos és határozott intézményi reformok kezdődtek a környezetvédelem területén. Míg a környezetpolitika első évtizede az építkezésről, az intézményesülésről, vagyis a hiányzó szervezeti és normatív háttér létrehozásáról szólt, ezúttal a már meglévő intézményeket és szabályokat kezdték el egy többé-kevésbé explicit előzetes koncepció szerint átalakítani.

Az átalakítás közvetlenül érintette a környezet- és természetvédelmi, valamint a vízügyi intézményrendszert, ám egyéb, az intézményi reformhoz elvileg nem kapcsolódó jogszabályi változtatások is jellemzik ezt az időszakot, amelyek ugyanakkor határozott fordulatot jelentenek a hazai környezetpolitikában. Ilyen a környezetvédelmi engedélyezési eljárások módosítása (könnyítése), vagy a társadalmi részvétel lehetőségét csökkentő jogszabálymódosítások.

A hatósági rendszer átalakításával kapcsolatban a kormányzat részéről alapvetően hármas cél fogalmazódott meg. Egyrészt egy új, integrált hatósági rendszer és az IPPC-direktívának megfelelő engedélyezési rend kialakításával, a „szétszabdalt hatáskörök” egységesítésével eleget kívánt tenni az Európai Bizottság elvárásainak. A hatósági integráció mellett ugyanakkor szétválasztották a hatósági és a kezelői feladatokat, elsősorban a vízügy és a természetvédelem területén (a nemzeti park igazgatóságoknál).¹² Másrészt nagyon határozott igényként jelent meg a gazdasági szereplőkre nehezedő adminisztratív teher csökkentése, az „egyablakos”, „ügyfélbarát” hatósági rendszer kialakítása, az eljárások felgyorsítása és egyszerűsítése. Sajnálatos módon az átalakítás egyoldalúan ezt a vélelmezett üzleti igényt kívánta szolgálni, figyelmen kívül hagyva egyéb társadalmi vagy környezetvédelmi érdekeket. Ezt erősítette a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról kiadott 314/2005. (XII. 25.) Kormányrendelet is, amely átalakította a hatósági engedélyezés folyamatát, és az engedélyezési eljárások időtartamának lerövidítése érdekében több ponton is szűkítette a társadalmi részvétel lehetőségeit. Harmadrészt a kormányzat a költségvetési megszorítások keretében igyekezett az államigazgatási rendszerből minden feleslegesnek látszó tartalék forrást kivonni, és azt az államháztartás egyensúlyának javítására fordítani. A nyilvánosan képviselt cél szerint természetesen mindezt az államigazgatási munka színvonalának csökkenése nélkül képzelték el. A zöldhatóságok mögött álló laborhálózat 30 százalékának bezárásáról szóló KJKF-

¹¹ Sólyom László elnöksége mellett eredetileg a Védegylet indított kampányt. Később a Fidesz jelölte hivatalosan, és a Fidesz szavazataival – valamint az SZDSZ tartózkodásával – lett köztársasági elnök, de Sólyom mindig hangsúlyozta, hogy ő nem a Fidesz, hanem a civilék jelöltje volt.

¹² Jegyezzük meg, hogy a hatósági és kezelői feladatok szétválasztása már nem EU-s igény volt, még ha a politika hivatkozott is erre.

543/6/2006. számú kormányelőterjesztés megfogalmazásában: a kormány programjának célkitűzéseire igazodva fokozottan szem előtt tartja a kisebb és hatékonyabb államapparátus, valamint a regionális közigazgatás kialakításának igényét a munka minőségének csökkenése nélkül.

A zöld szervezetek több fórumon bírálták a reformokat, elemzésekkel bizonyították, hogy azok csupán a költségcsökkentés célját szolgálták, s a hatósági munka eredményessége romlott (vö. Jávör – Németh, 2007, 2008). Heves kritika tárgyává tették azokat a döntéseket (pl. az engedélyezési eljárás módosításáról vagy a nemzetgazdaságilag kiemelt beruházásokról), vagy végül meg nem valósult kezdeményezéseket (pl. a közigazgatási eljárási törvény módosítását) amelyek a társadalmi részvételt csökkentését, a környezetvédelmi engedélyezés könnyítését célozták. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa is felszólalt többek között a természeti erőforrások (regionális vízművek, génbankok) tervezett privatizációja, a klímapények szabálytalan felhasználása, a világörökségi helyszínek beruházásokkal való veszélyeztetése, vagy a társadalmi részvételi jogok csorbulása ellen.

3.5 Zöldre festés vagy még az sem? (2010-)

A legutóbbi kormányváltás óta a kormány legfontosabb feladatának a gazdasági növekedés beindítását, a munkahelyteremtést tartja. Ez általában nem jót jelent a környezetvédelem számára. És valóban, bizonyos esetek máris igazolni látszanak a félelmeket: például a kormány gyors döntésének hála az Audi új gyára Natura 2000-es védett területre épülhet.¹³ Ebbe a logikába illeszkedik 2010 nyarának az egyik gazdasági „salátatörvényben” elfogadott kitétele is, miszerint a 90 millió forint feletti beruházások a nemzetgazdaságilag kiemelt beruházásokról szóló 2006-os törvény hatálya alá esnek, vagyis például a környezetvédelmi engedélyezési eljárásuk egyszerűsödik.

Ugyanakkor, bizonyos részterületeken pozitív fejlemények is tapasztalhatóak. Az ugyan nem mondható, hogy a Fidesz-KDNP kormány magáéva tette volna, de Magyarországon is megjelent az európai zöldpártok által kidolgozott – itthon az új ökopárt, a Lehet más a politika (LMP) által népszerűsített – „Zöld fordulat” (*Green New Deal*) gondolata. Enek egyes elemei, retorikája több nyugat-európai ország gazdaságpolitikájában tetten érhetőek. Lényege, hogy a gazdasági világválságra és az ökológiai krízisre együtt kell válaszokat adni: olyan gazdaság- és társadalompolitikai intézkedésekre van szükség, amelyek segítik a gazdasági aktivitás és a foglalkoztatottság növekedését, miközben a környezet szempontjából is kedvező a hatásuk.¹⁴ A Zöld fordulatra a kormány ugyan nem hivatkozott, ám egyes intézkedései mégis mintha ebbe az irányba mutatnának. Ilyen például a korábban elhanyagolt energiahatékonysági és energiatakarékosági program ambiciózus felfejlesztése, amelynek keretében százezer lakás hőszigetelését ígérték meg. Ugyancsak megfogalmazódott a megújuló energia részarányának – egyébként az EU által is elvárt növelése, vagy a helyi gazdaság, a kistermelők támogatása. A még az Ángyán József vezetésével kidolgozott Vidékfejlesztési stratégia ugyancsak előremutató a fenntarthatóság szempontjából.

A minisztériumot ugyan az új kormányzati koncepció szerint beolvasztották egy csúcsmisztériumba, azonban a környezetvédelmi államtitkár az az Illés Zoltán lett, akit

¹³ A döntés jogszerűségét a környezetvédők vitatják. A Tiszántúli Természetvédők Társasága panaszt tett az EU Bizottságánál a közösségi jog megsértése miatt.

¹⁴ Ilyen lehet pl. a zöld adóreform, a helyi gazdaság vagy a környezeti ipar, a fenntartható mezőgazdálkodás támogatása stb.

elkötelezett környezetvédőként tartanak számon, és aki beiktatása óta rendszeres kapcsolatot tart a civil szervezetekkel. Egyes elemzők számára ez egyfajta garancia arra, hogy a környezetügy nem fog teljesen marginalizálódni a kormányzati munkában. Persze az sem kizárt, hogy a Fidesz az új parlamenti ökopárt, az LMP politikai kihívását kívánta úgy semlegesíteni, hogy legalább látszólag engedményeket tesz a zöld szempontoknak.

Ugyanakkor az ombudsmani rendszer átalakítása során a Fidesz megszüntette a két évvel korábban által is megszavazott, a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának önálló hivatalát. Kompromisszumként végül a feladatkör szűkebb lehetőségekkel és átalakítva, de megmaradt, mint a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó, általános biztoshelyettesi poszt. 2011 folyamán továbbá leváltották Olajos Péter zöldgazdaság-fejlesztésért és klímapolitikáért felelős helyettes államtitkárt, majd lemondott Bencsik János a Nemzetgazdasági Minisztérium energiapolitikáért felelős államtitkára és Ángyán József a Vidékfejlesztési Minisztérium államtitkára. A valós indokokról kevés tudható, azonban féltő, hogy az általuk képviselt elvek és célok nem voltak összeegyeztethetőek a kormányzat politikájával – ami a környezetvédelem szempontjából korántsem biztató.

Ugyancsak aggasztó, hogy az új kormány sem pótolta az előzőek által kivont forrásokat a környezetvédelmi hatósági rendszer finanszírozásából, éppen ellenkezőleg: további forráskivonásra, és elbocsátásokra került sor 2011 folyamán. Féltő tehát, hogy a hatóságok munkájának mérhetően gyengülő minősége (vö. Jávor – Németh, 2008) a közeljövőben sem fog javulni.

4. A reformlépések kontextusa

4.1 Kormányfelfogások és politikai ideológiák

A környezetpolitika a rendszerváltozás utáni első évtizedben meglehetősen ideológiamentesnek tűnt: a nagyjából evidens szakmai feladatokra, a nemzetközi elvárások teljesítésére, az alapintézmények kiépítésére összpontosított. Bár a 1994 és 1998 közötti szocialista-szabaddemokrata kormányzás idején elfogadott környezetpolitikai dokumentumok „zöld” szempontból (pl. a fenntarthatóság vagy a társadalmi részvétel hangsúlyozásával) meglehetősen progresszívnek tűnnek, ez akkor nem ágyazódott átfogóbb politikai koncepcióba. A kormánypártok önazonosságában, programjában a zöld ügy nem volt hangsúlyos, a környezetpolitika fejlődése – mint említettük – sokkal inkább köthető Baja Ferenc miniszter személyes teljesítményéhez. Bár később mind az MSZP, mind az SZDSZ (gyenge) kísérletet tett arra, hogy a zöld értékeket a saját ideológiai mezőjükhöz kössék, ezek meglehetősen sporadikus és elszigetelt próbálkozások maradtak.

A kormányfelfogások, ideológiák jelentősége, illetve a koncepcionális különbségek és hasonlóságok az új évezredben váltak hangsúlyosabbá. Kezdjük a hasonlóságokkal!

A környezeti szabályozás korlátainak oldása, a környezeti demokrácia gyengítése. Már az első Fidesz-kormány idején (1998-2002) megfogalmazódtak kritikák a környezetvédelmi engedélyezési rendszer bonyolultságáról, illetve az úgymond túlzott társadalmi részvételről, a „civil okvetetlenkedésről”. A 2002-ben kezdődött balliberális kormányzás alatt aztán jogszabályok sorában könnyítették az engedélyezést, csökkentették a participáció lehetőségét, és biztosítottak védelmet a „kiemelt beruházásoknak”. A 2010-ben alakult második Fidesz-kormány is ezt az utat követte, és a kiemelt beruházások körét tovább

szélesítette. Mindez világos értékválasztást tükröz a gazdasági érdekek javára, és a környezeti demokrácia elveivel – mint a társadalmi részvétel elve – szemben.

„Kicsi, hatékony állam”. A 2002 után kezdődött környezetpolitikai reformok expliciten hivatkoztak a kicsi, ám hatékony állam liberális koncepciójára. Az új Fidesz-kormány ugyancsak kinyilvánította, hogy jelentős megtakarítást tervez az államigazgatás működésében. Ez sem a hazai, sem a nemzetközi tapasztalatok szerint nem szokott jót jelenteni a környezetvédelem szempontjából.

Környezetpolitikai kérdések. Tartalmi szempontból is sok hasonlóság van a kormányzatok között: értelemszerűen ide tartozik például az EU-előírások teljesítése. De említhetjük a génmódosított szervezetek (GMO) mezőgazdasági alkalmazásának az ügyét, ami ellen minden kormány agrárminisztere fellépett.

A különbségek is leginkább bizonyos szakpolitikai kérdésekben érhetők tetten. Az agráriumban az MSZP például mindig is inkább a nagybirtokok, a modern mezőgazdasági nagyüzemek koncepcióját hangsúlyozta, míg a jobboldal a kisebb, családi gazdaságok fejlesztését ígérte, ami elvben jobb lehetőségeket biztosít az ún. multifunkcionális, környezetkímélő gazdálkodásnak is. Az energiapolitikában a balliberális kormányzás alatt az infrastruktúra-fejlesztés (új gázvezeték, stratégiai gáztározók stb.) kapott prioritást, míg az energiatakarékosság, -hatékonyság és a megújuló energia ügyét elhanyagolták. Mint említettük, a 2010-ben alakult kormány ez utóbbiak fejlesztését is ígérte.

4.2 A környezetpolitikát befolyásoló szereplők

A környezetpolitikát meghatározó hazai szereplők közül az alábbiak érdemelnek figyelmet (vö. Boda et al, 2008):

- Lobbicsoportok
- Hazai és nemzetközi társadalmi szervezetek
- Önkormányzatok
- A bürokrácia szerepe
- Az egyén szerepe (*champion, leader*)
- A tudomány szerepe: hazai episztémikus közösségek és a közpolitika/tudomány kapcsolat
- A közvélemény és a média

Lobbicsoportok. A gazdasági érdekcsoportok környezetpolitikát befolyásoló szerepéről átfogó elemzés még nem készült, néhány állítás azonban e tekintetben is megfogalmazható. Tudható, hogy egyes szabályozási kezdeményezésekhez kapcsolódóan (pl. a csomagolóanyagok termékdíjának bevezetésekor) az adott ipari lobbizálódott – a környezetvédő szervezetek¹⁵ véleménye szerint általában korántsem eredménytelenül. Ugyanakkor talán kijelenthető, hogy a környezetvédelem ellen olyan permanens és szisztematikus, az üzleti világ által szponzorált kampányok nem folynak, mint amelyekre mondjuk az Egyesült Államokban több példa is akad. A klímavédelmi politikák kapcsán például kimutatták, hogy a hazai ipar meglehetősen passzívan viselkedett a nemzetközi tárgyalások alatt, és csak akkor aktivizálódott, amikor az EU emissziókereskedelmi piacának létrehozása a küszöbön állt, és a kibocsátási kvóták elosztása komoly érdeksérelemmel fenyegetett (vö. Bela et al., 2008, 2. fejezet). Látványos „zöldre festési” akciók sem ismeretesek. Az egyetlen kivétel a Paksi Atomerőmű, amely folyamatosan komoly

¹⁵ Például a Hulladék Munkaszövetség (HUMUSZ) véleménye szerint.

erőforrásokat áldoz arra, hogy a közvéleményt az atomenergia mellé állítsa, többek között annak állítólagos környezetbarát voltára hivatkozva.

Bár szisztematikus elemzések nem állnak rendelkezésre, több résztvevő (pl. civil aktivista) szerint a gazdasági érdekcsoportok ereje, befolyása az ezredforduló után nőni kezdett.¹⁶ Ez egyrészt összefügg a hatósági rendszer meggyengülésével, de egyes vélemények, tapasztalatok szerint a politika és az üzleti érdekek fokozódó összefonódásával, a növekvő korrupciós kockázatokkal is. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy míg egyfelől az értékesíthető állami vagyon csökkenésével a privatizáció kifulladt, addig például a természetvédelem által birtokolt földvagyon folyamatos növekedést mutatott, amely értelemszerűen felkeltette az üzleti körök figyelmét is.

A 2002 után kezdődött reformok többek között a vállalatok igényeire hivatkoztak, amikor az egyablakos ügyintézés bevezetését ígérték, illetve a zöldhatóságok lassúságát kárhóztatták az engedélyezés során. Ugyanakkor egy a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából végzett felmérés során a gazdasági szereplők a közigazgatási ügyintézésre vonatkozó legfontosabb elvárásként az elektronikus ügyintézés bevezetését nevezték meg, csak ezt követte az ügymenet felgyorsításának igénye, majd a korrupció visszaszorítása (idézi Jávor – Németh, 2007). Arra a kérdésre pedig, hogy a környezetvédelmi hatóságok határidőn belül döntést hoznak-e, kb. a válaszadók fele mondta azt, hogy igen, 20%-a azt, hogy sohasem, a többi pedig azt, hogy néha igen, néha nem. Mindazonáltal a problémák egyik oka az üzleti szereplők szerint is az elégtelen létszám, és az ügyintézők túlterheltsége. Mindez azt látszik alátámasztani, hogy az új évezred környezetpolitikai reformjait nem lehet az üzleti körök befolyásának betudni – e téren önálló kormányzati döntés született.

Hazai és nemzetközi civil szervezetek. A környezetvédelem az egyik legszervezettebb és legprofesszionálisabb a hazai társadalmi mozgalmak közül: több száz országosan is aktív szervezete van, országos találkozókat szerveznek, ahol politikai ügyekben is állásfoglalások születnek, közös elektronikus levelezőlistát üzemeltetnek stb. A közpolitikára is hatással vannak, mégpedig változatos eszköztárral, amely magába foglalja a tiltakozás, a tárgyalás, lobbizás, együttműködés, szakmai anyagok készítését és véleményezését éppúgy, mint a vállalatok és az állampolgárok meggyőzését (vö. Boda – Scheiring, 2006). Bár a hazai zöld mozgalomról több tanulmány is készült (vö. Szabó, 1992, Szirmai, 1999), a közpolitikát befolyásoló konkrét szerepükről mégis keveset tudunk. Néhány eset – például a Zengőre tervezett NATO-radar telepítésének a megakadályozása, a cianidos technológia betiltásáról szóló törvényjavaslat elfogadtatása, a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosi hivatalának létrehozása – jól mutatja, hogy a civil szervezetek még akkor is képesek lehetnek befolyásolni országos jelentőségű közpolitikai döntéseket, ha komoly érdekekkel találják szemben magukat. Helyi jelentőségű ügyekben még sikeresebbek voltak: több, környezeti szempontból kétes hatású beruházást sikerült megakadályozniuk (Szirmai, 1999, Lányi, 2001). Ugyanakkor a civilek hatása nem általánosítható: számos esetben sikertelenek voltak céljaik elérésében (Lányi, 2001), vagy bizonyos, jól szervezett lobbierdekek által átszótt területeken – mint a klímapolitika, az energiaügy, vagy az erdészet – érdemi befolyásuk sem volt (vö. Bela et al., 2008, 2. fej.).

Az 1. táblázat a legnagyobb hazai zöld szervezetek közéleti profilját mutatja. Az egyesületi honlapok tartalma alapján azt mutatja, hogy az egyes szervezetek mennyire szólalnak meg a szűk szakmai ügyeken túlmutató közéleti témákban, illetve mennyiben folytatnak a közpolitikát is befolyásoló tevékenységet (lobbi, kormányzati anyagok véleményezése, szakpolitikai anyagok készítése stb.). Azt láthatjuk, hogy míg a szélesebb

¹⁶ Jávor Benedek szóbeli közlése.

közéleti, politikai témákat jónéhány szervezet kerüli, addig a szakmai kérdésekben a nagy szervezetek többsége igyekszik hatással lenni az adott terület közpolitika-csinálására.

Szervezet	Bevétel (2010)	Alapítás éve	Közéleti Profil	Közpolitikai tevékenység
Ökotárs	581 246 000	1991	-	-
Magyar Természetvédők Szövetsége	339 823 000	1989	+	+
Magyar Madártani Egyesület	330 415 000	1974	-	+
WWF Magyarország	211 644 000	1991	-	+
Energia Klub	141 395 000	1990	-	+
E-Misszió	95 089 000	1986	-	-
EMLA	79 481 000	1992	-	+
Védegylet	78 721 000	2000	+	+
Levegő Munkacsoport	71 210 000	1989	+	+
Reflex	61 320 000	1987	+	+
HuMusz	61 084 000	1994	+	+
Nimfea	37 675 000	1993	-	+

1. táblázat. A legnagyobb magyar zöld szervezetek profilja (Forrás: szervezeti honlapok saját elemzése)

A döntéshozatali eljárásban való részvételt biztosítja a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, amelynek értelmében az állampolgárok – személyesen vagy civil szervezetek útján – jogosultak részt venni a környezettel kapcsolatos eljárásban. A civil szervezetek további döntéshozatali bevonását erősíti a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és a 258/2004. (IX. 16.) kormányrendelet. A jogszabályokba foglalt széles részvételi lehetőségek azonban a gyakorlatban nem érvényesülnek. Ennek számos oka van, például az, hogy a hatékony társadalmi részvételt akadályozzák az eljárási jogszabályok hiányosságai, a közigazgatás felkészületlensége a participáció kezelésére, biztosítására, vagy az elzárkózó, technokrata attitűd. Általános, hogy a valódi alternatívák megfogalmazásában nem vehetnek részt a civil szervezetek, legfeljebb már kész szakértői anyagokat véleményezhetnek, vagyis a részvétel gyakran kimerül a tájékoztatásban (Bela, Pataki, Valené Kelemen, 2003, Boda – Jávor, 2012).

A politika számára azonban még ez is túl sok volt: az elmúlt években folyamatosan napirenden van a beruházások gyorsított engedélyezése, a társadalmi részvétel korlátozása. A gyakorlatot a szocialista kormányzat kezdte el, 2008-ban többek között módosították a közbeszerzési törvényt és kibővítették a kiemelt beruházások körét. Az akkori kormány 32 fejlesztést minősített kiemelt jelentőségűnek, többek között útépítési, vasútépítési beruházásokat, valamint a Pécs 2010 Európa Kulturális Fővárosa programhoz kapcsolódó beruházásokat. 2010-ben a Fidesz ismét kiterjesztette a kiemelt beruházások körét, minden

90 millió forint feletti beruházás azóta kiemeltnek minősíthető, ami egyszerűsített engedélyezést jelent.¹⁷

Önkormányzatok. A hazai szabályozás szerint az önkormányzatoknak is vannak környezetvédelmi feladataik, valamint környezeti szempontból is jelentős, pl. földvagyonnal rendelkeznek. A gazdasági nehézségek, valamint a szétaprózott önkormányzati rendszer és a – részben ebből fakadó – finanszírozási problémák arra ösztönzik a helyi hatalom képviselőit, hogy a környezetvédelmi érdekeket hátrébb sorolják a közvetlen gazdasági, bevételnövelő, munkahelyteremtéssel kecsegtető tevékenységekkel szemben (Szirmai, 1999). Továbbá több eset arra figyelmeztet, hogy a hazai demokratikus kultúra fejletlensége helyi szinten még az országosnál is jobban érvényesül: a korrupció árnya vetül számos helyi projektre, földeladásra, beruházástámogatásra stb. Mindezek miatt a helyi önkormányzatok időnként a saját lakosságukkal is szembe kerülnek. Ezt mutatja például a nagy regionális hulladéklerakók esete: a települések közvéleménye annak ellenére is elutasította ezeket, hogy az önkormányzati testület és/vagy a polgármester támogatta volna a beruházásokat.

A bürokrácia szerepe. A közpolitikai javaslatok előkészítése, majd a politikák megvalósítása a kormányzati adminisztrációhoz kötődik, érdemes tehát tekintetbe venni azt a potenciális hatást, amelyet egyrészt a bürokrácia működése, másrészt az adminisztráció intézményi struktúrája (döntéshozatali eljárások, hatáskörök, alá- és fölérendeltségek, a zöld tárca és a környezetvédelmi intézmények ereje stb.) gyakorol a szakpolitikára.

A hatósági rendszer – afféle „*street-level* bürokráciaként” – nyilvánvalóan hatást gyakorol a környezetpolitika végrehajtására (Kohlheb – Pataki, 2002, 2011). Megállapítható, hogy a hazai környezetvédelmi hatósági rendszer erős jogosítványokkal bírt a kilencvenes években, az új évezredben azonban a reformok legyengítették a környezetpolitika intézményrendszerét.

Az egyén szerepe (*champion, leader*). A szociológiai magyarázatok közül sajátos helyet foglal ez az, amelyik az egyén, a „bajnok” szerepét hangsúlyozza. A szervezetelméletben „bajnoknak” (*champion, change agent*) egy adott szervezeti változás kezdeményezőjét, illetve legelkötelezettebb hívét nevezik, azt, aki az esetleg jelentős szervezeti ellenállással szemben is képviseli az ügyet (vö. Bakacsi, 1998). Miközben a szervezetelmélet és a szervezetszociológia kimerítően foglalkozik a bajnok szerepével, figyelemre méltó, hogy a közpolitika tudománya, vagy a közigazgatásban is elhanyagolja ezt a problematikát. Az egyén, ha egyáltalán megjelenik ezen elemzésekben, akkor is inkább mint a problémák forrása, az intézményi működés akadálya. A bajnok-problematika azonban éppen az egyén pozitív, dinamizáló szerepét hangsúlyozza. Fontos megjegyezni, hogy a „bajnok” nem vezető (*leader*). A leadership-problematika természetesen régről jól ismert a politikatudományban, és újabban mintha népszerűsége is növekedne. A „bajnok” azonban nem politikai vezető (miniszter, miniszterelnök, pártvezér), hanem a szervezet – esetünkben az adminisztráció – része, legfeljebb középvezetői beosztással.

Hazánk politikai és szakpolitikai intézményrendszere a nyugat-európai országokhoz képest is, hogy úgy mondjuk, kevésbé institucionalizálódott. Ráadásul az elmúlt két évtizedet az állandó intézményi változás jellemezte. A kiszámíthatatlan intézményi környezet, a kiforratlan vagy állandóan változó eljárások, kompetenciák, hatáskörök, elvárások és teljesítményértékelések valószínűleg a honi bürokrácia hatékony működésének legfőbb kerékkötői. Az apparátus jelentős energiáit emésztí föl a változások nyomán követése, vagy

¹⁷ 2012-ben a kiemelt beruházások engedélyezését tovább tervezik gyorsítani: a belügyminiszter javaslata szerint 30 nap alatt el kellene bírálni a szükséges dokumentumokat. Lásd http://hvg.hu/itthon/20120216_belugyminiszter_kornyezetvedelem_engedel (letöltve 2012. február 17.)

éppen a változások következményeire való felkészülés. A szervezeti-intézményi változások mindig generálnak valamilyen ellenállást, és teret nyerhet az opportunistá viselkedés (az erőforrások saját célra való felhasználása, a döntések végrehajtásának „szabotálása”, látszattervekenységek végzése, teljesítmény-visszafogás stb.). Ugyanakkor a kiforratlan intézményi működés teret engedhet az egyéni, szakmai ambíciók kiélésnek is: ha valaki akár belső készletéből (érdeklődés, elkötelezettség), akár a külső elismerés reményében komoly munkára adja a fejét, új területekre terjeszti ki tevékenységét, akkor előfordulhat, hogy kisebb belső ellenállással kell számolnia, mint egy jól szervezett bürokráciában. Egyszerűen fogalmazva: a tökéletlen intézményi működés körülményei közepette felértékelődhet az egyéni teljesítmény szerepe. Egyes vélemények, sőt kutatások is azt igazolják, hogy az elkötelezett szakpolitikusok, államtitkárok, vagy vezető beosztású köztisztviselők jelentős befolyással voltak a hazai környezetpolitika alakítására, a kilencvenes évek építkezésére éppúgy, mint a 2002 utáni reformokra, leépítésekre (vö. Bela et al., 2008).

A tudomány. A környezetvédelem komoly szakértői, tudományos tudást kíván, és a jelek arra utalnak, hogy a környezetpolitikában a tudomány képviselői nemcsak részt vettek, de egy sor kérdésben – a klímavédelemtől a természetvédelmi politikák megalapozásáig – dinamizáló szerepet játszottak (vö. Bela et al, 2008). Két olyan kérdéskör van, ahol a tudomány képviselői egymással is vitában – sőt, néha harcban – állnak nemcsak a sajtón keresztül, de időnként a Magyar Tudományos Akadémia berkein belül is: az egyik a vízlépcsők ügye, a másik a génmódosítás kérdése.

A közvélemény és a média. A kutatások azt a közkeletű vélekedést támasztják alá, hogy a hazai médiában a zöld ügyek nem szerepelnek gyakran és hangsúlyosan, illetve az általános attitűdök sem nevezhetők „környezetbarátnak” (Szirmai, 1999). Ugyanakkor néhány ügynek volt mozgósító hatása, amely azután a közpolitikai döntést is befolyásolta. Ilyen például a dunai vízlépcsők ügye, amelyet a vizsgált időszakban a Horn-kormány melegített föl. A 2010 júniusában bekövetkezett, emberi életet is követelő környezeti katasztrófa¹⁸ nyomán a kormányzat a veszélyes üzemek, és környezeti kockázatok feltérképezését, a szabályozás szigorítását ígérte.

4.3 A nemzetközi kontextus

Mint említettük, a nemzetközi fejlemények már a hetvenes-nyolcvanas években is hatással voltak a hazai környezetpolitika fejlődésére. Az elmúlt két évtized a globális ökopolitika felfutását hozta, amit nemzetközi csúcsértekezletek, exponenciálisan szaporodó – immár több mint kétszáz – többoldalú egyezmény, és egyre aktívabb civil társadalom jellemez (vö. Boda, 2004). A nemzetközi egyezményekhez, például a klímavédelmi, vagy a biodiverzitás-védelmi rezsimhez való viszony a magyar környezetpolitikára is hatással volt: bizonyos intézkedések, megközelítések egyértelműen kötődnek a nemzetközi kontextushoz (vö. Bela et al, 2008).

Ennél is fontosabbak voltak azonban az EU-csatlakozáshoz kapcsolódó elvárások. Fogalmazhatunk úgy is, hogy az ezredforduló környékén a környezetpolitika középpontjában az uniós csatlakozás feltételeinek a megteremtése, és követelményeinek a végrehajtása állt (vö. Kerekes – Kiss, 2004). Az elvárások érintették a környezetvédelem infrastruktúráját (pl. a szennyvízkezelőket, hulladéklerakókat), a szektorális politikákat (pl. az

¹⁸ Amelyben egy vörösiszap-tározó fala szakadt át, és több millió köbméter veszélyes hulladék árasztotta el Kolontárt és Devecsert.

agrárkörnyezetvédelmi program elindítását), a jogharmonizálást (pl. a szigorúbb levegőtisztasági standardok átvételét), és a hatósági rendszer működését.

Ami az utóbbit illeti: az Európai Bizottság által a csatlakozást megelőzően készített, Magyarország felkészültségét vizsgáló országjelentések a hatósági rendszert érintő hiányosságokra is felhívták a figyelmet. Többször is felbukkant a hazai környezetvédelmi hatósági és engedélyezési rendszer túlzott bonyolultságának kritikája. Az országjelentések a rendszer integrálását és egyszerűsítését elodázhatatlan feladatként fogalmazták meg. Magyarország ugyanakkor egészen 2006-ig adós maradt például az Unió természetvédelmi irányelveinek megvalósítását célzó Natura 2000 területhálózat kihirdetésével, amely végül az ország mintegy 21%-t lefedti. A hatóságoknak ezen a hatalmas területen is biztosítaniuk kellett volna a védettségből fakadó feladatokat úgy, hogy közben az országjelentések környezetvédelmi fejezetei a csatlakozást megelőzően is visszatérően jelezték a hatósági rendszer kapacitásbeli és szakmai megerősítésének szükségességét, a 2002 utáni reformok pedig növelés helyett csökkentették a hatósági munka finanszírozását (Jávor – Németh, 2007).

Ez a probléma is jelzi, hogy míg a csatlakozásunk előtt az EU-elvárásokhoz való igazodás feltétlen prioritás és hivatkozási alap volt, a csatlakozás után az EU már nem volt képes saját elvárásainak következetes érvényesítésére. Az elvárásonak való megfelelés azokban az ügyekben maradt fontos, ahol az anyagi érdek ezt kívánta: pl. a beruházási támogatások esetén, vagy amikor a strukturális alapok csapjainak elzárásával fenyegették meg a kormányzatot¹⁹.

5. A környezetpolitika intézményi és pénzügyi feltételeinek alakulása

5.1 Az intézményi háttér

Az államapparátus a környezetvédelem területén is máig tartóan gyakori változások alanya. A parlamenti döntések részben magukat az intézményeket változtatták meg, részben pedig a felügyeletük alá tartozó területeket. E változásokhoz az intézményeknek nemcsak létszámban, de vezetésben és szervezeten is alkalmazkodniuk kellett. Ez nemcsak döntéseikben, stratégiájuk kidolgozásában, annak kiszámíthatóságában hátráltatja az intézményeket, hanem újabb és újabb belső szervezeti és eljárási rend, belső és külső feladatmegosztási szabályok elkészítésének kényszerét is maga után vonja.

A tárcát érintő intézményi változásokról fentebb már volt szó. Az alábbiakban csak a 2002 után kezdődött intézményi átalakítás eredményeit mutatom be, amelyek máig meghatározzák a környezetpolitika intézményrendszerét.

A 2002-ben kezdődött átalakítás eredményeképpen létrejött az integrált Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, fokozatosan összeolvadtak a környezetvédelem és a vízügy területi szervei (igazgatóságok). 2004. január 1. óta, a Miniszter feladat- és hatáskörébe tartozó egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatási feladatokat lát el:

- az Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőség (szűk körben és kivételesen első fokú környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági jogkörökkel, továbbá a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatási területi szervek által ellátott első fokú hatáskörök tekintetében másodfokú hatósági jogkört gyakorol),

¹⁹ Ez adta a végső lökést a Natura 2000 területhálózat kijelöléséhez is.

- az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság (középirányító típusú, illetve háttérintézményi döntés-előkészítő feladatokat lát el, hatósági hatáskörök nélkül),
- a 12 környezetvédelmi felügyelőség (gyakorolja az első fokú környezetvédelmi hatósági hatásköröket, és az ezek megalapozásához szükséges feladatokat lát el),
- a 12 vízügyi felügyelet (gyakorolja az első fokú vízügyi hatósági hatásköröket, és az ezek megalapozásához szükséges feladatokat lát el),
- a 12 környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság (nem hatósági állami – például: ár- és belvízvédelmi, környezeti kárelhárítási -, valamint az ezekkel összefüggő és egyéb vagyonkezelői, fenntartói feladatokat lát el), valamint

a 10 nemzeti park igazgatóság (gyakorolja az első fokú természetvédelmi és tájvédelmi hatósági hatásköröket, továbbá nem hatósági állami – például: természeti értékek megóvását szolgáló -, valamint az ezekkel összefüggő és egyéb vagyonkezelői, fenntartói feladatokat lát el)

A reformfolyamat 2005. január elsejétől kapott újabb lökést, amikor az alig egy éve létrehozott vízügyi felügyeletek, valamint a környezetvédelmi felügyelőségek és a nemzeti parkoktól elvont természetvédelmi hatósági feladatkörök összevonásával létrejöttek az egységes zöldhatóságok (341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet). Jóllehet a minisztérium az „egyablakos hatóság” létrejöttét célja eléréseként, a megelőző átalakítást pedig az ennek megvalósulását segítő lépcsőként mutatta be később, az intézkedések háttérben tulajdonképpen az államháztartási hiány egyensúlyi helyzetének javítására hozott kormányzati döntés áll (2050/2004. (III. 11.) Korm. határozat).

A rendszer mégsem vált még egészsé, erre utal a feladat-és hatáskörök még évekig tartó folyamatos módosítása, így például a Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság jogutódlás és a feladatai átadásainak pontos kijelölése nélkül való megszüntetése, vagy a környezet- és természetvédelmi, valamint vízügyi hatósági és igazgatási feladatok ellátóinak 2007-ra is elhúzódó kijelölése.

5.2 A környezetpolitika pénzügyi keretei

Azt, hogy a hazai környezetvédelmi intézményrendszer európai összehasonlításban alulfinanszírozott és alacsony kapacitású, nem csak az uniós országjelentések, vagy a „peer review” bizottság álláspontja támasztja alá. Az Eurostat adatai szerint 2002-ben, az intézményi reformok megkezdése előtt, a teljes magyar közsféra – az önkormányzatokat is ideértve – ráfordítása a környezetvédelmi intézmények fenntartására és napi feladatainak ellátására (tehát a beruházások és fejlesztések nélkül) a GDP 0,09 százalékára rúgott. Ez a körülbelül 15 milliárd forint arányát tekintve hozzávetőleg egy tizennegyede az éllovas Hollandia hasonló adatának (a GDP 1,23 százaléka), nem egész egynegyede az európai átlagnak (EU 25: 0,4 százalék; EU 15: 0,41 százalék), és a vizsgált 28 ország közül csak a 25. helyre érdemesíti Magyarországot (közvetlenül Törökország mögé).

Mindeközben az üzleti szféra GDP-arányos költségei (a GDP 0,33 százaléka, a beruházások nélkül) némiképp meghaladják az európai átlagot (EU 25: 0,29 százalék, EU 15: 0,28 százalék). Azaz Magyarországon – egyébként az újonnan csatlakozott államokhoz hasonlóan – a környezetvédelmi ráfordítások aránytalanul nagy része (kb. 78 százaléka) a gazdasági szereplőkhöz volt köthető 2002-ben. Ez fordítottja a nyugat-európai mutatóknak, ahol a környezetvédelmi költségek hasonló aránya éppen a közszférában zajlott. A közsféra

részesedése Olaszországban 80, Hollandiában 78, Portugáliában 70, Nagy-Britanniában 66, Franciaországban 65 százalék, de még a nyugat-európai összehasonlításban a gazdasági szférára ezen a téren jelentős terheket hárító Németországban is eléri a 43 százalékot. Összességében megállapítható, hogy Magyarországon az állam a 2002 után kezdődött átalakítás előtt – még a többi akkori tagjelölt országgal összehasonlítva is – aránytalanul keveset költött környezetvédelmi intézményrendszerének fenntartására.

A reformok azonban azzal a hatással jártak, hogy a környezetvédelmi ráfordítások nem csak a GDP-hez viszonyított arányukban, hanem abszolút értelemben is csökkentek az elmúlt évtizedben. Míg a kilencvenes években nehéz gazdasági körülmények közepette is a környezetvédelem jelentős források felett rendelkezett, a Központi Környezetvédelmi Alap költségvetésbe olvasztásával jelenleg a környezetvédelem nettó befizető az államkasszába. Vagyis a különböző környezetvédelmi termék- és használati díjakból, büntetésekből stb. több folyik be, mint amennyit az állam e célra költ.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EU (27)	-	0,7	0,68	0,68	0,72	0,69	0,69	0,7	0,74
Belgium	0,62	0,63	0,58	0,58	0,52	0,52	0,48	:	:
Bulgária	0,45	0,35	0,3	0,34	0,37	0,39	0,52	:	:
Cseh Közt.	:	:	:	:	:	0,53	0,38	0,37	0,44
Dánia	0,83	0,78	0,69	0,66	0,64	0,62	0,62	:	:
Németo.	0,43	0,4	0,39	0,36	0,35	0,34	0,32	:	:
Észtország	0,16	0,29	0,17	0,2	0,23	0,16	0,16	0,16	:
Spanyolo.	0,23	0,25	0,26	0,31	0,33	0,28	0,3	0,31	:
Franciao.	0,55	0,58	0,54	0,54	0,56	0,56	0,57	0,62	:
Olaszo.	0,89	0,88	0,84	0,87	0,86	0,8	0,8	0,86	0,89
Lettország	0,17	0,18	0,07	0,06	0,06	0,11	0,08	:	:
Litvánia	0,09	0,1	:	0,32	0,49	0,65	:	:	:
Luxemburg	0,65	0,58	0,57	0,56	0,55	0,5	0,37	0,31	0,42
Magyaro.	0,57	0,71	0,6	0,69	0,78	0,69	0,31	0,25	:
Málta	0,97	0,85	1,37	1,39	1,46	1,52	1,5	1,57	:
Hollandia	1,53	:	1,54	:	1,48	:	1,58	:	:
Ausztria	0,73	0,77	0,73	0,77	0,72	0,81	0,75	:	:
Lenygeló.	0,73	0,37	0,31	0,3	0,35	0,47	0,43	0,41	0,48
Portugália	0,55	0,53	0,5	0,48	0,49	0,44	0,54	0,57	:
Románia	0,13	0,2	0,13	0,22	0,23	0,54	0,57	:	:
Szlovénia	0,79	1	1,07	0,95	0,82	0,71	0,71	:	:
Szlovákia	0,1	0,19	0,12	0,28	0,26	0,26	0,24	0,25	0,27
Finnország	0,57	0,57	0,59	0,58	0,52	0,58	:	:	:
Svédország	0,29	0,32	0,31	0,34	0,39	0,39	0,36	:	:

2. Táblázat. Az állam környezetvédelmi ráfordításai a GDP százalékában egyes európai országokban 2001-2009 (Forrás: Eurostat)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EU (27)	-	0,46	0,45	0,45	0,46	0,45	0,45	0,45	0,48
Belgium	0,45	0,44	0,42	0,4	0,36	0,36	0,38	:	:
Bulgária	0,29	0,16	0,15	0,17	0,18	0,2	0,28	:	:
Cseh Közt.	:	:	:	:	:	0,24	0,22	0,22	0,25
Dánia	0,43	0,42	0,41	0,41	0,4	0,4	0,41	:	:
Németo.	0,3	0,29	0,28	0,27	0,26	0,26	0,24	:	:
Észtország	0,08	0,15	0,07	0,13	0,12	0,07	0,05	0,07	:
Spanyolo.	0,12	0,12	0,13	0,21	0,22	0,15	0,16	0,17	:
Franciao.	0,27	0,29	0,28	0,27	0,27	0,28	0,28	0,31	:
Olaszo.	0,62	0,62	0,59	0,58	0,58	0,52	0,54	0,57	0,6
Lettország	0,05	0,07	0,05	0,04	0,04	0,05	0,04	:	:
Litvánia	0,02	0,04	:	0,19	0,2	0,24	:	:	:
Luxemburg	0,52	0,51	0,5	0,49	0,48	0,43	0,39	0,42	0,47
Magyaro.	0,09	0,09	0,12	0,16	0,17	0,13	0,09	0,08	:
Málta	0,77	0,68	1,16	1,2	1,07	1,1	0,85	0,9	:
Hollandia	1,2	:	1,2	:	1,11	:	1,17	:	:
Ausztria	0,19	0,39	0,43	0,45	0,51	0,52	0,46	:	:
Lenyelo.	0,35	0,14	0,12	0,11	0,11	0,16	0,15	0,14	0,17
Portugália	0,33	0,34	0,33	0,33	0,35	0,36	0,34	0,37	:
Románia	0,1	0,17	0,1	0,1	0,13	0,41	0,26	:	:
Szlovénia	0,11	0,16	0,19	0,2	0,19	0,18	0,11	:	:
Szlovákia	0,02	0,06	0,02	0,24	0,22	0,22	0,2	0,21	0,24
Finnország	0,32	0,31	0,32	0,32	0,32	0,31	:	:	:
Svédország	0,21	0,23	0,22	0,23	0,27	0,26	0,24	:	:

2. Táblázat. Az állam környezetvédelmi ráfordításai beruházások nélkül a GDP százalékában egyes európai országokban 2001-2009 (Forrás: Eurostat)

A közvetlen szaldón túl kérdés az is, hogy az állami támogatások, beruházások mennyire felelnek meg a környezetvédelem, a fenntartható fejlődés kívánalmának. Belátható, hogy hiába költene az állam egyre többet környezetvédelemre, ha közben jelentős támogatásban részesítené a szennyező, nem fenntartható tevékenységeket. A zöld kiadások ez esetben meglehetősen improduktív hatással járnának, és legfeljebb csak defenzív funkciójuk lenne. Az állam csökkenő gazdasági szerepe ellenére bizonyos szektorokban még mindig óriási állami beruházások és fejlesztések folynak, amelyeknek nemcsak az összecszerúsége nagy, de hosszú időre meghatározhatják az adott terület fejlődési pályáját. Ide sorolható a vízügy, a csatornázás, és a közlekedési szektor, de bizonyos mértékig a turizmus is. A támogatási rendszer alakulása nagy hatással van ezen kívül a bányászat, az energiaszektor vagy a mezőgazdaság jövőjének alakulására is. Az állami fejlesztések és támogatások a legtöbb területen nemcsak környezetileg és társadalmilag káros, de gyakran szűken vett gazdasági szempontból is irracionális megoldásokat részesítenek előnyben. A brit kormány Fenntartható Fejlődés Bizottságának számítása szerint Nagy-Britanniában évi 20 milliárd fontra rúg a kifejezetten környezetkárosító tevékenységeknek adott állami támogatás mértéke. Hasonló hazai számítások ugyancsak óriási összegeket valószínűsítenek (Kiss, 2006).

5. Az elért eredmények értékelése

5.1 A környezeti állapot alakulása

A legtöbb mutató tekintetében a környezet állapota folyamatosan javult, a környezet terhelése csökkent a rendszerváltozás óta. Ennek okai részben a környezetpolitikán kívüli tényezőkben, mégpedig elsősorban a gazdaság átalakulásában keresendők. Míg a kilencvenes évek első felében a GDP jelentős visszaesése, számos vállalat leállása idézett elő egy környezeti „ajándékhatást”, az új évezredben a gazdasági növekedés beindulásával ez a tényező háttérbe szorult²⁰. Továbbra is fontos maradt azonban a gazdasági szerkezetben bekövetkezett változások, valamint a technológiaváltás hatása. A nehézipar és a bányászat teljesítményének a visszaesése kétségkívül jelentősen csökkentette a környezet terhelését, és ilyen hatással járt a nagyüzemi mezőgazdaság, különösen az állattartás visszaszorulása is. A mezőgazdasági nagyüzemek megszűnése és az állami támogatások csökkenése miatt továbbá a műtrágya felhasználás is a korábbi felére esett vissza. Az iparban ma meghatározó feldolgozóipar a nehéziparhoz képest kevésbé szennyező ágazatnak számít, ráadásul az új beruházások – különösen a multinacionális vállalatok – által alkalmazott technológiák is jóval tisztábbak, mint a korábban használt eljárások. Ugyanakkor a gazdasági tevékenységek környezeti hatásai közül említést érdemel az új beruházások okozta természetkárosítás problémája. Az új hipermarketek építése, vagy más fejlesztések több környezeti konfliktust is okoztak az elmúlt két évtizedben.²¹

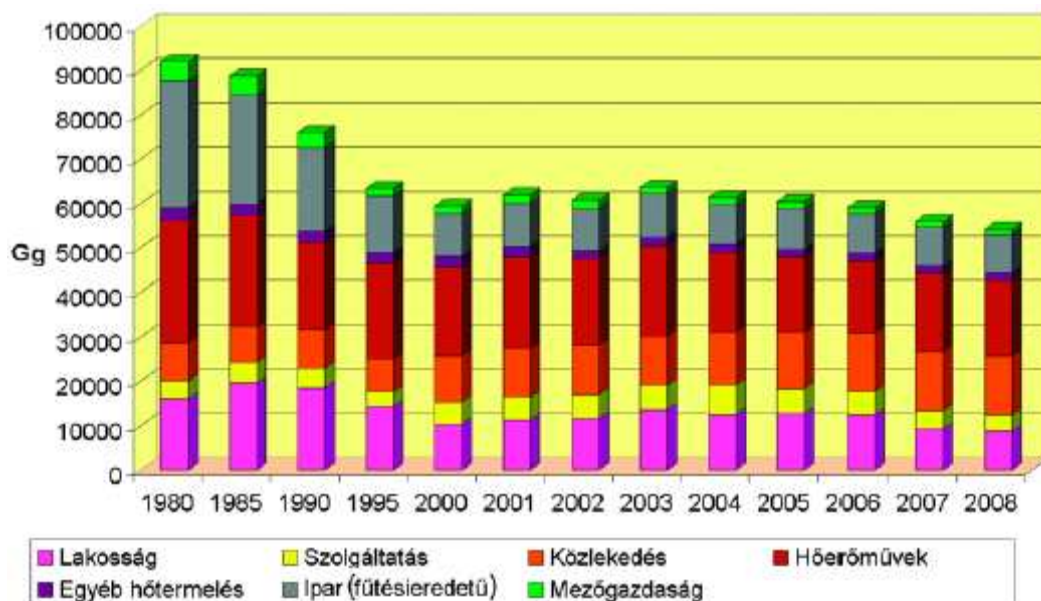
A fogyasztási szokások változásának is voltak pozitív környezeti hatásai. Például a növekvő vízárak nyomán a nyolcvanas évekhez képest mintegy negyedével csökkent a vízfogyasztás. A földgázra való átállás, a széntüzelés visszaszorulása ugyancsak kedvező környezeti hatással járt.

A fogyasztási szokások, valamint az életmód változása ugyanakkor növekvő környezeti terhelést jelent bizonyos területeken. A városok levegőjének a minőségét például az ipar már kevésbé, ám a növekvő személygépkocsi-park annál inkább terheli: 2011 folyamán a szálló por és a nitrogéndioxid okozta rossz levegőminőség miatt Budapesten és más nagyvárosokban is többször kellett adminisztratív úton korlátozni az autóhasználatot. A városi és a távolsági közlekedésben is visszaszorult a közösségi közlekedés aránya a személygépkocsi javára, mint ahogyan az áruszállításban is folyamatos a közúti szállítás növekedése. Továbbá az elmúlt tíz évben nem csökkent a kommunális szilárd hulladék mennyisége, és azon belül nőtt a csomagolási hulladéké (KVVM, 2010). Igaz, annak mintegy a felét újrahasznosították – de környezeti szempontból célravezetőbb lenne a hulladék keletkezését meggátolni. Az új évezredben folyamatosan, és összességében mintegy 18%-kal nőtt a háztartások villamosenergia felhasználása (GKI, 2010). Fontos továbbá, hogy 1995 és 2008 között szinte stagnált, csak kis mértékben csökkent a globális éghajlatváltozást okozó

²⁰ A 2008 őszen kitért pénzügyi és gazdasági válság hatása azonban újra a szennyező anyag kibocsátások csökkenésével járt.

²¹ Konfliktusok kísérték például a budaörsi Auchan építését és a káposztásmegyeri Auchan bővítését, a Natura 2000-es területen terjeszkedni akaró Audi beruházást, vagy a dunaiújvárosi Hankok üzem nyitását. Miskolcon 2008-ban elutasították egy indiai autógumiabroncs üzem beruházási kérelmét a várható negatív környezeti hatásokra hivatkozva. Az érintett települések tiltakozása miatt több éves huzavonával járt továbbá a Pest megyei regionális hulladéklerakó helyének kijelölése. És a példák még sorolhatók.

széndioxid kibocsátásunk, annak ellenére, hogy a gazdaság energiaintenzitása 24%-kal csökkent 2001 és 2008 között.²²



3. táblázat A szektoronkénti éves széndioxid kibocsátás trendje 1980-2008 (forrás: OMSZ)

Általában elmondható, hogy a változó fogyasztói szokásokból eredő új környezeti problémákat a hazai környezetpolitika nehezen tudta kezelni, illetve nem sikerült megelőznie sem őket. A környezetpolitika nem volt képes strukturális változásokat elindítani, amelyek a fenntarthatóság felé terelték volna a társadalmat és a gazdaságot. A megújuló energia használata, az energiatakarékosság, a környezetkímélő mezőgazdálkodás, a környezetbarát közlekedési és szállítási módok nem tudtak teret nyerni. A háztartások energiafogyasztása nőtt, az Eurostat adatai szerint az ökológiai gazdálkodás alatt álló mezőgazdasági területek arány 2,5% (az EU-átlag fele), a gépjárművek száma a másfélszeresére emelkedett az elmúlt 20 évben. A fenntarthatóság előmozdításával szemben a környezetpolitika inkább a jól definiált, technikai problémák megoldásában jeleskedett, méghozza elsősorban azokéban, amelyeket nemzetközi egyezmények kényszerítettek ki, és/vagy európai pénzek segítették a megvalósítást.

Jelentős eredmények vannak például a szennyvízkezelés terén: míg 1991-ben a tisztítatlan vagy csak mechanikusan tisztított szennyvizek aránya mintegy 65% volt, addig 2007-re ez 25% alá csökkent. Ennek oka az elsősorban EU-támogatásokból megvalósított szennyvíztisztító telepek építésében lelhető fel. Ez, valamint az EU vízvédelmi szabályainak átvétele a felszíni vizek minőségének lassú javulását eredményezte.²³ Nagy folyóink és nagy tavaink vízminősége „megfelelő”, míg a kisebb vízfolyások és állóvizek állapota általában valamivel rosszabb. Felszín alatti vizeink nagyobb része jó állapotú, ám egyes vidékeken, így elsősorban az Alföldön a vízszint tartós süllyedésével kell számolni.

Ugyancsak komoly javulást eredményezett a levegő minőségében az üzemanyagok ólomadalékjának betiltása a kilencvenes években, vagy a kéndioxid csökkentésére vonatkozó

²² Tegyük hozzá, hogy még mindig az EU-s átlag fölött van. A Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt üvegházhatású gáz kibocsátás csökkentést egyébként teljesítettük, hiszen annak a viszonyítási alapja a rendszerváltozás előtti állapot volt.

²³ Jegyezzük meg, hogy nagy folyóink mind a határon túlról erednek, így a folyók vízminősége nagy mértékben függ a szomszédos országoktól.

nemzetközi egyezmények, majd EU-előírások alkalmazása, aminek hatására 2005-re a tíz évvel korábbi szint harmadára csökkent a kibocsátás (KVVM, 2010). Ugyanígy, a korábbi töredékére csökkent, vagy teljesen megszűnt a különböző ózonkárosító anyagok felhasználása.

Az erdőszültség nőtt, és kiterjedése elérte az ország területének mintegy ötödét, bár ebben főleg az akác terjedésének van szerepe. Az erdők állapota javult, 1992 és 2006 között 12,5%-kal csökkent a levélvesztés sújtotta erdők területe, amely most 14% körüli, jóval az EU átlaga alatt. A talaj állapota közepes, azonban nem javul, a műtrágyázás az új évezredben ismét növekedni kezdett, míg a szerves trágya használata lassú csökkenést mutat.

Összességében hazánk környezeti állapota európai összehasonlításban közepesnek mondható, és lassan javuló tendenciát mutat. A javulásban környezetpolitikai intézkedések is szerepet játszottak, főleg a klasszikus környezetvédelem (szennyezés-csökkentés) területén. Ám a környezeti állapot javulása jelentős mértékben a környezetpolitikán kívüli tényezőknek, elsősorban a gazdasági átalakulásnak tudható be.

5.2 A környezetpolitika megvalósításának értékelése

Ha a rendszerváltás korának legidealistább zöld elképzelései nem is váltak valóra, és hazánk nem is lett a fenntartható gazdaság és az ökológiai demokrácia éllovasa, az elmúlt húsz, és azon belül különösen az első tíz év a környezetpolitika intézményesülését és fejlődését jelentette. Ez annak fényében kiváltképp értékelendő, hogy eközben az ország súlyos gazdasági válságon ment keresztül, így akár az is érthető lenne, ha a kormányzatok más prioritásokat állítottak volna fel. A környezetpolitika konszolidálásában fontos szerepet játszott – különösen a természetvédelemben – a tapasztalt adminisztráció és szakértői-szakpolitikus kar, valamint az EU is, amely nemcsak elvárásaival, de támogatásaival is hozzájárult a hazai környezetvédelem fejlődéséhez.

A környezetvédelem mint szektorális szakpolitika tehát megszerveződött, megszilárdult. Rendelkezik stratégiai dokumentumokkal, szektorális stratégiákkal, komplex intézményrendszerrel. A közpolitika eszköztára gazdagodott: a korábbi egyoldalú szabályozás mellett közgazdasági eszközöket, támogatásokat, fogyasztói befolyásolást és egyéb szimbolikus eszközöket is használ. Ahol elmaradás van a nyugat-európai országok gyakorlatához képest, az az önkéntes megállapodások alkalmazása. Megállapítható továbbá, hogy sem a környezetpolitika általában, sem a hatóságok konkrétan nem támaszkodnak eléggé a civil szervezetekre, amelyek pedig nem csupán a problémákra tudják felhívni a figyelmet, hanem akár a végrehajtásban is segíthetnek.

A környezetpolitika fejlődése ugyanakkor nem volt egyenletes: a 2002 után kezdődő intézményi reformok hatása legalább részben negatívan ellensúlyozza a pozitív fejleményeket.

Mit mondhatunk az új környezeti (fenntarthatósági) szemlélet érvényesüléséről? A szemlélet fentebb említett két fontos mozzanata (a szakpolitikai integráció, illetve a társadalmi szereplők bevonása) közül az egyik egyértelmű hiányzik, míg a másik igen csekély – ráadásul csökkenő – mértékben van jelen a hazai környezetpolitikában.

Ami az első mozzanatot illeti: a fenntartható fejlődésről szóló elképzelések, koncepciók kidolgozása nagyrészt a mindenkori Környezetvédelmi Minisztérium belső ügye maradt. A különböző szakpolitikák vonatkozásában vagy nem is készültek ilyen koncepciók, vagy csak igen csekély mértékben voltak képesek hatással lenni az adott terület közpolitikai folyamataira. A különböző szakterületek törvényei például a legritkább esetben hivatkoznak

a fenntartható fejlődésre, az elővigyázatosság elvére, vagy más olyan koncepciókra, amelyek elvileg a hivatalos magyar (és tegyük hozzá: EU) közpolitikák deklarált alapelvei. Kidolgozásukra, operacionalizálásukra („középszintű” koncepcióvá formálásukra) pedig már végképp nem kerül sor. A meg-megjelenő fenntarthatósági programok (pl. agrárkörnyezetvédelem, energiahatékonysági- és takarékosági programok stb.) mindig az adott közpolitikai terület szélén, mintegy marginálisan fogalmazódtak, jelentek meg. E marginalizálódás nemcsak finanszírozási, de intézményi-szervezeti szinten is jelentkezik: jellemző, hogy a „fenntarthatósági” programoknak nincs igazi gazdájuk vagy megvalósításuk az apparátuson kívüli, erő és befolyás nélküli tárcaközi bizottságokra, közhasznú társaságokra lett bízva.

Ami a társadalmi szereplők bevonását, vagy a környezeti demokrácia szempontjait illeti, e téren voltak pozitív fejlemények. Már az 1992-es adatvédelmi törvény szól a közérdekű adatokról, amely fogalom a környezetvédelmi információk kapcsán is hivatkozási alap lesz. A környezetvédelmi törvény pedig megadja az ügyféli jogállást a civil szervezeteknek, ami számos engedélyezési ügyben lesz hatásos eszköz a tiltakozók számára. Ugyanakkor a társadalmi részvétel a gyakorlatban nem tudott olyan módon érvényesülni, amelyet a jogi lehetőségek elvileg megengedtek. Az ezredforduló után pedig egyértelmű politikai törekvésként jelentkezik a társadalmi részvétel lehetőségeinek korlátozása (Kiss – Jávor, 2009).

A fenntarthatósági – avagy új ökológiai – szemlélet érvényesülésének hiányossága a hazai környezetpolitika nagy adóssága. Tegyük azonban hozzá, hogy olyan komoly kihívásról van szó, amelynek a nyugat-európai országok sem tudnak maradéktalanul megfelelni, még ha számos tekintetben nálunk jobb is a teljesítményük.

A magyar környezetpolitika legfontosabb problémája a végrehajtás következetlensége, ami több szinten is megjelenik. Általában tapasztalható egy „végrehajtási olló” a deklarált elvek, programok és a tényleges tevékenység között. „A papír mindent elbír”, szokták mondani, és ez a környezetpolitikában is érvényesül: ha a stratégiai dokumentumokat vagy akár a jogszabályokat (!) nézzük, sokkal kedvezőbb képet kapunk, mint ami a valóság. A társadalmi részvétel lehetőségét például számos jogszabály biztosítja – ám a participáció a gyakorlatban messze nem tud úgy érvényesülni, mint ahogy a jogszabályok biztosítanák (vö. Kiss – Jávor, 2009). Egy másik példa a Natura 2000 területhálózat esete: 2006-ban az EU nyomására az utolsó pillanatban kapkodva kijelölték, azonban a kormányok a mai napig sem tudta a földtulajdonosok számára beígért kompenzációt biztosítani, ezért inkább azt a megoldást választották, hogy a védett területi státusból eredő követelményeket sem érvényesítették. Vagyis van is Natura 2000 területhálózatunk, meg nincs is.

A végrehajtás problémái az egyedi ügyekben, hatósági engedélyezési-ellenőrzési-bírságotlasi munkában is megjelennek. Általános a meggyőződés, hogy különösen nagy teher hárul hazánkban a jogszabályi rendelkezések betartása felett őrködő hatósági rendszerre, mivel az önkéntes jogkövetés mint viselkedési minta korántsem rendelkezik olyan tradíciókkal, mint más, jelentősebb demokratikus hagyományokkal rendelkező államokban. A környezetvédelmi jogszabályok az elmúlt időszakban csak kis mértékben érvényesültek önkéntes jogkövetés révén, hiszen valamelyest is komoly követelmények rendszerint erőteljes korlátozással jártak (Bándi 2006). Ennélfogva az önszabályozás eszköze is csupán szűkebb körben alkalmazható hatékonyan, a kötelezés és ellenőrzés hatósági eszközeire hárul a törvényi előírások gyakorlatba való átültetésének meghatározó része.

A végrehajtás nehézségeiről számos jelentés szól. Az Országgyűlési Biztos Hivatalának a 4031/2005. számú ügyben kiadott jelentése egy Pest megyei településen végzett környezetterhelő tevékenység (kábelégetés) kapcsán veti fel a hatósági szervezetrendszer működésének problémáit. Az adott ügyben az ombudsmani jelentés arról számol be, hogy a hatóság több ponton nem tett eleget ellenőrzési és szankcionálási feladatainak, ami összefüggésben áll a hatósági szerv túlzott leterheltségével és terepi jelenlétének hiányával. Az adott eset, és más hasonló ügyek kapcsán a biztos azt állapította meg, hogy az elsőfokú hatósági szervek számos esetben nem képesek feladataikat megfelelően ellátni. Az országgyűlési biztos megállapította továbbá, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. Mivel a természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jótételek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Emiatt a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámozást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokban, ahol a körülmények megkívánja megszorítások később orvosolhatók – mondja ki az OBH-jelentés, hivatkozva az Alkotmánybíróság 48/1997. (X. 6.) határozatára (Jávor – Németh, 2007).

Az Állami Számvevőszék is felhívta a figyelmet az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán a hatóságra háruló folyamatosan növekvő feladatmennyiségre, és arra, hogy a bővülő feladatkört csökkenő pénzügyi forrásokból és apadó létszámmal kellett a hatóságoknak ellátniuk. A létszámkapacitás szűkössége folytán a határidő túllépések arányát az Állami Számvevőszék igen magasnak, 15 százaléknak találta. A hatósági munkát szerinte egyértelműen a forráshiány határozza meg (ÁSZ, 2006).

A pénzügyi eszközök és a létszámok alacsony szintje mellett további problémákat is feltárt az ÁSZ jelentése. Visszatérően felhívta a figyelmet arra, hogy a 2002-ben kezdődött intézményi átalakítás megkezdését nem előzte meg átfogó hatástanulmány készítése, amely megalapozta volna a szükséges lépéseket. Nincs a hatósági rendszer tevékenységének értékelésére kidolgozott egységes módszertan, vagy olyan mutatók, amelyek teljes körűen hozzáférhetőek, és a hatósági munka eredményességét jelzik. Nincs olyan elektronikus iktatási rendszer, amely lehetővé tenné az effajta teljesítményértékelések végrehajtását. A beszámolók „szabadon választott” módon, eltérő adattartalommal mutatták be az egyes felügyelőségek tevékenységét, a tetszőlegesen közölt adatok sem az összehasonlíthatóságot, sem a teljesítmény értékelését nem biztosították.

Összegzésképpen: a rendszerváltozás után megszilárdult, fokozatosan intézményesült a szektorális értelemben vett környezetpolitika, amely nagyrészt a keletkező környezeti problémák kezelésére irányul. Azonban a fenntartható fejlődés szemlélete – a deklarációk túl – nem tudott érvényesülni: az integrált, megelőző megközelítés nem nyert teret, a társadalmi részvétel jogi feltételeit pedig megteremtették ugyan, ám a gyakorlatban kevésbé alkalmazták, majd a jogi lehetőségeket is szűkíteni kezdték. Néhány szektorális részsikeren és intézményi innováción – lásd például a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosát²⁴ – kívül a hazai környezetpolitika sem az eredményeiben, sem eljárásaiban, így eszközeiben, vagy más szakpolitikákba integráltsága terén, sem a környezeti demokrácia meghonosításában nem tudott nemzetközi összehasonlításban is elismerésre méltó sikereket felmutatni. És ami a legaggasztóbb: az új évezredben számos tekintetben visszalépés történt a kilencvenes évek néhány előremutató kezdeményezéséhez, vagy éppen az amúgy is kritizálható

²⁴ Amelyet azonban 2011-ben az általános ombudsman alá rendeltek, korlátozva önállóságát és szűkítve lehetőségeit.

teljesítményéhez képest. Elinflálódtak, eljelentéktelenedtek a kilencvenes évek elején bevezetett környezeti adók és díjak, a társadalmi részvétel jogi lehetőségei szűkültek, és az elmúlt években kimutathatóan romlott a környezeti hatóság teljesítménye is.

Irodalomjegyzék

A szakirodalmon kívül a tanulmány szakértőkkel folytatott félig strukturált interjúkra támaszkodik. Köszönöm Jávor Benedek (az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottságának elnöke, LMP), Tardy János (tanácsadó, Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság), ifj. Zlinszky János (docens, Pázmány Péter Tudományegyetem Környezetjogi tsz.) segítségét.

- Antal Attila (2009): „A környezeti demokrácia elmélete és gyakorlata”, *Politikatudományi Szemle*, XVIII/4 sz., 82-101. o.
- ÁSZ (1995): „Jelentés a központi Környezetvédelmi Alap pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, 267. sz.
- ÁSZ (2006): „Jelentés a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről”. Állami Számvevőszék, 0617 sz.
- Bándi Gyula (2006): *Környezetjog* (Osiris, Budapest)
- Bela Györgyi – Boda Zsolt – Pató Zsuzsanna (2008): *Magyarország a nemzetközi környezetpolitikában* (Budapest, L'Harmattan)
- Bela Györgyi, Pataki György, Valené Kelemen Ágnes (2003): Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban (döntéstámogató eszközök és értékelési eljárások alkalmazása). *A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai*. 20. szám
- Boda Zsolt (2004): *Globális ököpolitika* (Budapest, Helikon Kiadó)
- Boda Zsolt – Bela Györgyi – Pató Zsuzsanna (2008): “Magyarország a nemzetközi környezetpolitikában: az éghajlat és a biológiai sokféleség védelme”, *Politikatudományi Szemle*, 4, 7-34. o.
- Boda Zsolt – Jávor Benedek (2012): „Társadalmi részvétel a környezetpolitikában: az intézményi dimenzió”, Pataki György – Fabók Veronika – Balázs Bálint (szerk.): *Bölcs laikusok: környezet, részvétel, demokrácia Magyarországon* (Budapest, Aliena Kiadó) – megjelenés alatt
- Boda Zsolt – Scheiring Gábor (2006): „Zöld közpolitika befolyásolás az Európai Unióban” *Politikatudományi Szemle*, 4, 41-74.o.
- Csanádi Mária – Pácsi Erzsébet (1998): „Környezetvédelem a privatizáció közegében”, *Közgazdasági Szemle*, 45(1), Január, 51-68. o.
- DeSombre, Elisabeth (2002): *The Global Environment and World Politics* (London, New York, Continuum)
- Fodor L., szerk. (2005a): *A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései* (Debrecen, Lícium-Art)
- Fodor L. (2005b): Jog és környezet: visszalépések a környezetvédelemben?, *Valóság*, 2005/10

- Gajduschek György (2008): *Rendnek lennie kellene* (Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet)
- Gulyás Emese, Ujhelyi Kata, Farsang Andrea és Boda Zsolt (2006): „Opportunities and Challenges of Sustainable Consumption in Central and Eastern Europe: Attitudes, Behaviour and Infrastructure : The case of Hungary”, *Sustainable Consumption and Production: opportunities and Challenges*. Proceedings of the SCORE! Conference III, Wuppertal, Germany, 19-44.o.
- Hajnal György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz* (Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet)
- Jávor Benedek – Németh Krisztina (2007): „Kisebbségi állam – nagyobb baj? Beszámoló a zöldhatósági rendszer kialakításának értékeléséről”, *Társadalomkutatás*, Vol. 25, No. 4, 487-511. o.
- Jávor Benedek – Németh Krisztina (2008): „Reformok, megszorítások, és a környezetvédelem hatósági rendszere”, *Politikatudományi Szemle*, 3. sz., 35-60.o.
- Kardos Gábor (1995): *Emberi jogok egy új korszak határán* (T–Twins Kiadó)
- Kerekes Sándor – Kiss Károly, szerk. (2004): *Környezetpolitikánk európai dimenziói* (Budapest, MTA TKK)
- Kiss Ildikó – Jávor Benedek (2009): *A társadalmi részvétel és szabályozottsága. Kutatási jelentés*. Budapest, Védegylet, kézirat.
- Kiss Károly (1994): *Ezredvégi Kertmagyarország* (Budapest, V-Kiadó)
- Kiss Károly, szerk. (2006): *Tiltandó támogatások. Környezetvédelmi szempontból káros támogatások a magyar gazdaságban* (Budapest, L'Harmattan)
- Kohlheb Norbert – Pataki György (2002): *A környezetvédelmi felügyelőségek mint street-level bureaucracy szerepe a környezetpolitikában*. (BKÁE , Budapest)
- Kohlheb Norbert – Pataki György (2011): „Csatározások a környezetpolitika végváraiban”, *Politikatudományi Szemle*, 4. 84-111.o.
- Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium (2010): *Hazánk környezeti állapota 2010* (Budapest, KVVM)
- Lányi András, szerk. (2001): *A szag nyomában. Környezeti konfliktusok és a helyi társadalom*. (Budapest, Osiris és ELTE BTK Szociológiai Intézet Humánökológiai Szakirány).
- Ohnsorge Szabó László – Kajner Péter – Ungvári Gábor (2005): *Fenntartható EU felé (?) Kritikai elemzés az Európai Unió és Magyarország környezetpolitikájáról* (Budapest, L'Harmattan)
- Rakonczay Zoltán (2009): *A természetvédelem története Magyarországon* (Budapest, Mezőgazda Kiadó)
- Scheiring Gábor , szerk. (2004): *Zöld belépő* (Budapest: Védegylet)
- Szabó Máté (1992): *Társadalmi mozgalom és politikai változás: a zöldek*, (Budapest, Alapítvány a Politikai Kultúráért)
- Szirmai Viktória (1999): *A környezeti érdekek Magyarországon* (Budapest, Pallas Stúdió)
- Tatai Zoltán, szerk. (1988): *Magyarország környezetvédelmi politikája. Dokumentumok a környezet- és természetvédelmi politikánk tanulmányozásához* (Budapest, MSZMP Politikai Főiskola)
- World Commission on Environment and Development (1987): *Our Common Future* (Oxford University Press, New York)