

Futó Péter¹ – Fleischer Tamás²

Regionális hulladékgazdálkodási stratégiák nemzetközi összehasonlítása

kialakulásuk és az uniós alkalmazkodásban betöltött szerepük a kohéziós és a csatlakozó országokban³

Összefoglalás

A hulladékgazdálkodás kérdése túllépett az egyes önkormányzatok keretein. Ebben egyaránt szerepet játszik a probléma súlyosbodása, az egyszerre sok települést kiszolgáló infrastruktúrák, integrált hulladékgazdálkodási rendszerek elterjedése, valamint a hulladékgazdálkodási kérdéskör fokozott átpolitizáltsága. Az uniós környezetvédelmi politikához való alkalmazkodás, az intézményi tanulás során egyre fontosabb szerepet kapnak az országos és a helyi szint között elhelyezkedő köztes közigazgatási és területi szintek. Az európai országok közösségébe negyedszázaddal ezelőtt belépett úgynevezett kohéziós országok és a legújabban csatlakozó országok mind a hulladékgazdálkodási fizikai mutatói, mind az alakuló intézményrendszer szempontjából elmaradnak a régi tagállamok szintjétől.

Az összesen öt országból (Görögország, Írország, Portugália, Lengyelország és Magyarország) gyűjtött tapasztalatok szerint a régiók „hulladékgazdálkodási identitása” egyelőre gyenge, annak ellenére hogy valamennyi megvizsgált régióban fejlődik a hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó tervezési, érdekegyeztetési, finanszírozási-támogatási, intézményfejlesztési tevékenység. Minél szerveesebb, minél inkább együttműködő kapcsolatháló alakul ki egy-egy régió hulladék-gazdálkodásban érdekelt, fokozódóan egymásra utalt (a) közszolgálati-, (b) vállalati- és (c) civil társadalmi intézményei kö-

zött, annál sikeresebb lesz a hulladékgazdálkodási politika a regionális, de az ennél alacsonyabb és magasabb szinteken is. Ugyanakkor a szereplők úgy érzik, összehangolt fellépésüket akadályozza, ha más és más, azaz egymást nem átfedő területi beosztás alakul ki a környezetvédelmi hatósági munka, a hulladékgazdálkodási tervezés, a nagy hulladékgazdálkodási infrastruktúrák vonzáskörzete és a területfejlesztési támogatások adminisztrációja kapcsán.

A kohéziós országokban már két évtizeddel régebben érvényesül az Unió környezetvédelmi és területfejlesztési politikájának a hatása, mint a csatlakozó országokban. A korábban beindult európaizálódás, a hosszabb időre kiterjedő intézményi tanulás hatása azonban késleltetve érvényesült: a kohéziós országok hulladékgazdálkodási jogszabályainak és uniós logikájú irányító intézményeinek kialakítása csak egy évtizeddel előzte meg a csatlakozó országok megfelelő lépéseit. Még ennél is kisebb a csatlakozó országoknak a kohéziós országokhoz képest megmutatkozó lemaradása az uniós hulladékgazdálkodási célok teljesítési fokában, vagy az eredményesség statisztikailag is mérhető mutatóiban.

Bevezetés

2003-ban fejeződött be az a két éves kutatás, amely az Európai Unió támogatásával három, az Unióhoz korábban csatlakozott, a Kohéziós Alapok felzárkóztatási politikájának célterületét

1 Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem <futo@freemail.hu>

2 MTA Világgazdasági Kutatóintézet <tfleisch@vki.hu>

3 Készült az „EU Enlargement and Multi-Level Governance in European Regional and Environmental Policies: Patterns of Institutional Learning, Adaptation and Europeanisation among Cohesion Countries (Greece, Ireland and Portugal) and Lessons for New Members (Hungary and Poland)” (ADAPT) című EU-5 kutatási program keretében. Budapest, 2003. A nemzetközi kutatást koordinálták: C. Paraskevopoulos és P. Getimis.

jelentő (röviden „kohéziós”) tagország (Görögország, Írország és Portugália) mellett két jelenleg csatlakozó ország (Magyarország és Lengyelország) egy-egy régiójának települési szilárd hulladék gazdálkodási politikáját hasonlította össze. A kutatás egyik fő célja az volt, hogy a kiválasztott szakpolitika elemzésével feltárja az európai hatásra beindult intézményi tanulás mintáit, formáit, ismertesse a környezetvédelmi politika európaizálódási mechanizmusait. A kutatók megvizsgálták, hogy az esettanulmányként kiválasztott konkrét régiók hulladék-gazdálkodására milyen hatást gyakorolt az országos és az európai szinteken megvalósuló törvényhozási, jogalkalmazási és támogatási-finanszírozási tevékenység, valamint hogy az egyes régiókon belül milyen fokú és mennyire intézményesedett a kisebb és nagyobb települések, a kistérségek, a centrum és a periféria egymásrataltsága a hulladékgazdálkodás területén.

A kutatás kiindulását mind az öt országban a szakpolitikai dokumentumok és a hulladékgazdálkodási statisztikák elemzése jelentette, majd a kutatók mélyinterjúk sorozatával átvilágították a hulladékgazdálkodás közületi-, magán- és civil intézményi szereplőinek uniós alkalmazkodási stratégiáit, kapcsolatrendszerét, és elemezték az általuk létrehozott és működtetett intézményrendszer működő- és alkalmazkodóképességét. Az elemzés módszere részben kvantitatív jellegű volt, mert kiterjedt a kapcsolatháló sűrűségének, centralizáltságának és egyéb szerkezeti sajátosságainak a társadalmi hálózatok elemzésében (Social Network Analysis, SNA) bevált matematikai-statisztika eszközökkel való vizsgálatára is.

A hulladékgazdálkodási politika-területtel párhuzamosan mind az öt országban hasonló módszerekkel vizsgálták meg a regionális politikát és az abban kulcsszerepet betöltő intézményeket is. A két politika-terület egybevetése már csak azért is fontos volt, mert így országoként meg lehetett vizsgálni, hogy a hulladékgazdálkodási politikában mekkora szerepet kapnak azok a törekvések, melyek a kormányzás egyes területi szintjeinek összhangját kívánják fokozni.

A regionális hulladékgazdálkodási politika jelentősége

Helyi érdekű feladattól a szakpolitikáig

Néhány évtizeddel ezelőtt a települési szilárd hulladék kezelése nem volt más, mint az önkormányzati gazdálkodás egyik feladata, a helyi szolgáltatások egyike. A környezetvédelmi szemlélet erősödésével és a hulladék mennyiségének drámai fokozódásával azonban ez a településmenedzselési feladat egyre inkább az önkormányzatokon messze túlnyúló politika-területté nőtte ki magát.

A többszintűség felé

Az Európai Unióban az egyes települési szilárd hulladék kezelési programok gazdái kistérségi szinten még mindig a leggyakoribb esetekben települési önkormányzatok, ritkábban mikrorégiók. (Wilson 2001) Az utóbbi évtizedekben azonban egyre nyilvánvalóbbá vált a hulladékgazdálkodási szereplők *egymásrataltsága*, ezért az érdekeltek (stakeholders) köre *két irányban* is bővült.

- Egyrészt a hulladékgazdálkodási politika egyre inkább kikerült az önkormányzatok kizárólagos jogköréből, és annak alakításában növekvő szerepet kapott a regionális-, a nemzeti- és az uniós szint.
- Másrészt a szakpolitika megvalósításába országoként változó módon, de egyre fokozódó mértékben vonták be a magánvállalatokat és a civil szervezeteket. Az egyes európai országokban a magánszektor országoként eltérő módon, de általában növekvő intenzitással vesz részt a hulladékgazdálkodási feladatokban (Hogg 2002).

Az összehangolás igénye

Ma már a települési szilárd hulladékkal való gazdálkodás sehol sem tisztán profit-orientált tevékenység, sőt a *többszintű kormányzás* klasszikus területévé vált (Speck–Markovic 2001). Nyilvánvalóvá vált, hogy a hulladékgazdálkodási közpolitikában kulcskérdés egyfelől a

települési, a regionális és az országos szint, másfelől a köz-, a magán- és a civil szféra összehangolása. A tapasztalatok szerint a hulladékgazdálkodás mutatói (újrahasznosítási arány, lerakókban elhelyezett hulladék aránya stb.) éppen azokban az országokban jók, ahol ezt az összehangolási feladatot sikeresen végzik el, másfelől viszont éppen azokban az országokban a legalacsonyabb a hulladékgazdálkodás eredményessége, ahol a kezdetleges intézményi megoldások, a sikertelen összehangolási mechanizmusok miatt a legnagyobb a súrlódás az érdekeltek között.

A közigazgatási szintek átértékelődése

Az uniós és az országos szint szerepe elsősorban a szabályalkotásban, a jogalkalmazásban és a finanszírozásban nőtt meg. A köztes közigazgatási szintek – régiók, megyék, kistérségek – szerepe pedig elsősorban a hulladékgazdálkodási tervezésben és a hulladékgazdálkodási infrastruktúrák, projektek lebonyolításában növekedett. A szóban forgó jogköröknek a közigazgatási szintek közötti átstrukturálódása folyamatos intézményfejlesztési feladat, melyben a konvergenciának, az Európai Unió környezetvédelmi politikájában foglalt hulladékgazdálkodási elvek és jogszabályok alkalmazásának korlátot szab egyrészt az úgynevezett szubsidiaritás, tehát az érintett országok, régiók és települési önkormányzatok önállósága, autonómiája – másrészt az intézményi szereplők behatárolt tanulási, alkalmazkodási képessége.

A köztes szint – különösen a régió és a kistérség – jelentőségét elsősorban az alábbi tényezők fokozták:

- a régiók, kistérségek transzmissziós szerepet töltenek be a szakpolitika felülről jövő, uniós eredetű reformjának terjesztésében;
- az Európai Unió támogatáspolitikáiban, a strukturális és a kohéziós alapok konstrukcióiban megválasztott földrajzi egységek többnyire regionálisak;
- a méretgazdaságosság elve egyre több helyen azt diktálta, hogy a hulladékgazdálkodási szolgáltatások fő vásárlói, az önkormányza-

tok szövetségeket alkossanak, és együttesen lépjenek föl (a) a belföldi és európai források megszerzése érdekében, (b) a közös tulajdonlású lerakók, égetőművek, komposztáló telepek és egyéb létesítmények létesítésében és működtetésében, valamint (c) a hulladékgazdálkodási magáncégekkel kötött alkuk során. Elősegíti a régió súlyának növekedését az az uniós követelmény is, hogy a tagországokban *hulladékgazdálkodási tervezést* kell bevezetni, hiszen e tervek vonatkoztatási területe tipikusan ilyen léptékű. A nemzeti hulladékgazdálkodási tervek lebontásának második szintje döntően a régió.

Bár gyakorlati okoknál fogva a hulladékgazdálkodási régiók számos uniós tagországban (pl. Írország) nem esnek egybe sem a területfejlesztési régiókkal, sem pedig az illetékes környezetvédelmi hatóságok által felügyelt terület-egységekkel, ez mit sem változtat azon, hogy a hulladékgazdálkodásban érdekelt közületi, magán- és civil szereplők egymásra utaltságának, összefogásának, versengésének egyre kiemeltbb színtere lett a régió.

A hulladékgazdálkodási politika sajátosságai az uniós periféria országaiban

A területi különbségek dimenziói

Az Európai Unió környezetpolitikájának évtizedes egységesítő hatása ellenére a tagországok között még mindig hatalmas különbségek maradtak fenn abból a szempontból, hogy települési szilárd hulladékaikat hogyan gyűjtik, hasznosítják és ártalmatlanítják. Ezek a különbségek a hulladékgazdálkodási politika valamennyi dimenziójában jelen vannak, így a jogi környezetben, a jogalkalmazás hagyományaiban és szigorában, az intézményrendszer egyes elemei közötti hangsúlybeli különbségekben, az intézményközi kapcsolatokban, a piaci és közösségi tulajdonú szervezetek arányában, a társadalom egészének hozzáállásában, valamint abban, hogy milyen műszaki megoldásokat alkalmaznak a gyűjtésre, újrahasznosításra, ártalmatlanításra.

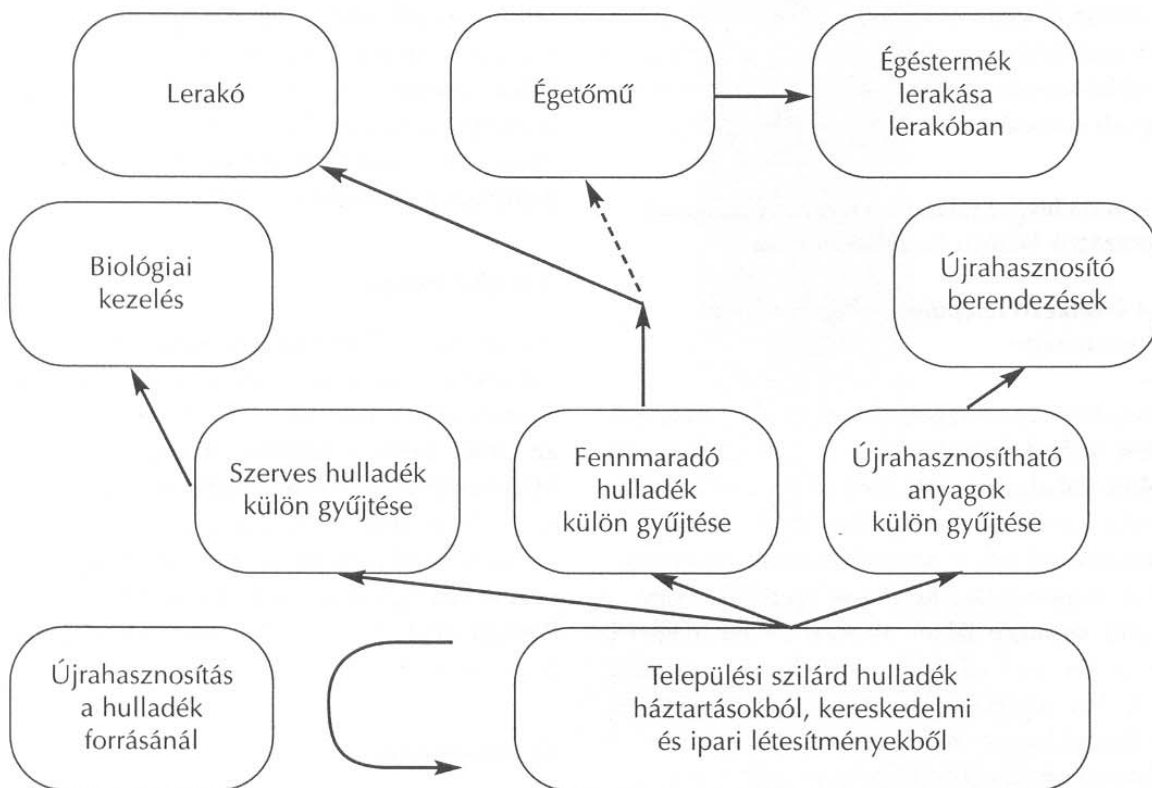
Az uniós hulladékgazdálkodási jogszabályok harmonizálása az ezredforduló környékén még a régebbi uniós tagállamokban sem fejeződött be. A jogalkalmazással és a konkrét politikai döntésekkel kapcsolatos elmaradások ennél is jelentősebbek. A tagországok hulladékgazdálkodási politikáival kapcsolatos dokumentumainak hangvételére jelenleg is az jellemző, hogy kritikus megközelítéssel bírálják a felelős hivatalok gondatlanságát, koncepciótlanságát, döntéseik tudománytalanságát, hiányolják a fenntartható hulladékgazdálkodási stratégiák megvalósítását. Eközben a 70-es években csatlakozott, úgynevezett kohéziós országokban, és a csatlakozó országok többségében jogharmonizációs céllal hulladékgazdálkodási törvényeket fogadtak el (Read 2001). Ezeken a kereteken belül azonban természetesen megfigyelhető, hogy a kohéziós országok némileg hamarabb vezették be a környezetvédelem uniós szabvá-

nyait, mint a csatlakozó országok. Az Uniónak a keleti bővítés során kialakított környezetvédelmi harmonizációs stratégiáját alapvetően befolyásolta az a – különösen a kohéziós országok példájára támaszkodó – felismerés, hogy nagyon el tud szakadni a jogalkotás látványos eredményeitől a gyenge és következtelen jogalkalmazás (Lieverink – Jordan 2002).

A hulladékgazdálkodási célok hierarchiája

Az uniós tagállamokban a hulladékgazdálkodási stratégiák és tervek általában az Unió által is szentesített legkorszerűbb elveket fogalmazzák meg és építik be a célokba. Ma már alapvető, hogy a tervezetek figyelembe vegyék a hulladékgazdálkodási célok hierarchiáját, mely szerint – a legfontosabb cél a hulladék keletkezésének megelőzése, mennyiségének minimalizálása, veszélyességének csökkentése,

Települési szilárd hulladék kezelésének rendszere, a hulladék áramlásának sémája



(Forrás: European Commission 2000)

- ezt követi a keletkező hulladék újrahasznosításról való gondoskodás, és végül
- a fenti célok kielégítése mellett is felhalmozódó hulladéokra vonatkozik a biztonságos ártalmatlanításról történő gondoskodás.

Közös vonások a kohéziós és a csatlakozó országok hulladékgazdálkodási stratégiáiban. Mind a kohéziós, mind a csatlakozó országok általában távol állnak attól, hogy a hulladékgazdálkodási tevékenységüket a deklarált uniós prioritásoknak megfelelően tudják végezni. Ezekben az országokban a vonatkozó szakpolitikák gyakorlatba ültetése a közigazgatás minden szintjén meglehetősen lassú, és a szükséges megújulásra részben szervezeti tehetetlenség, részben költség-okok miatt csak lassan, vagy egyáltalán nem kerül sor.

A kutatásban részt vevő öt ország hulladékgazdálkodásában számos közös sajátosság mutatkozott meg. A tudatos, szervezett, szakpolitikai szintre emelt környezetvédelmi tevékenység – a megvizsgált kohéziós és csatlakozó országokban – viszonylag újkeletű az Európai Unió centrálisabban elhelyezkedő országaihoz képest. A környezetvédelem, mint markáns szakpolitika és többé-kevésbé önálló tárca, ezekben az országokban mindössze 15–20 éve jelent meg.

A hulladékgazdálkodás eredményességének országok közötti összehasonlítása

A keletkező települési szilárd hulladék mennyisége

A csatlakozó országokban az egy főre jutó települési szilárd hulladék mennyisége mintegy 30-40%-kal alacsonyabb, mint az EU tagállamok átlaga. (European Communities 2003). A megfigyelők ezt elsősorban az életszínvonal különbségeivel magyarázzák. Kutatások igazolják, hogy az ipari társadalmakban alapszabályként nagyobb egy főre jutó GDP-hez szignifikánsan nagyobb egy főre jutó települési szilárd hulladék tartozik. Ugyanakkor az összehasonlítások szerint a csatlakozó országokban egységnyi GDP szignifikánsan nagyobb mennyiségű települési szilárd hulladékot generál, mint az Unió tagállamaiban. A

jelenség okai a gazdasági szervezetek és a háztartások területileg eltérő hatékonyságú anyagfelhasználási adottságaiban, szokásaiban, attitűdjeiben gyökereznek, de szerepe van az eltérő hulladékpolitikáknak is (Speck–Markovic 2001).

A hulladék keletkezésének megelőzése

Az OECD számításai szerint az Európai Unióban az évente keletkező hulladék öt év alatt – 1990 és 1995 között – mintegy 10 százalékkal nőtt. Becslések szerint a hulladék mennyisége az EU által koordinált megelőzési programok nélkül az 1995–2020 közötti negyedszázad alatt várhatóan 45%-kal fog nőni (European Commission Waste Website 2004). A hulladék keletkezésének megelőzésére Európa-szerte az ügynevezett termék-orientált környezetpolitika ösztönző eszközeit alkalmazzák, amelyek a termék életpályájának egészét kívánják befolyásolni termék-specifikus intézkedésekkel és intézményekkel. A hulladék-minimalizálási politikák előnyben részesítik azokat a megközelítéseket, amelyek környezetbarát tervezés és technológia révén már a forrásnál csökkentik a hulladék keletkezését, szemben az ügynevezett „csővégi” koncepciókkal, amelyek visszanyerésre és újrahasznosításra koncentrálnak (European Commission 1999).

A gyűjtés módja

A későbbi újrahasznosítás szempontjából nyilvánvalóak a szelektív gyűjtés előnyei. A szelektíven gyűjtött települési szilárd hulladék aránya az Unión belül is hatalmas eltéréseket mutat. Míg Ausztriában, Németországban, Hollandiában és Dániában ez az arány a hulladék egyharmada és kétharmada között van, addig a kohéziós országokban, például Írországban és Portugáliában az arány 15% alatt marad (European Communities 2003).

Újrahasznosítás

A kutatásban résztvevő kohéziós és csatlakozó országok a hulladék újrahasznosításának terüle-

tén is meglehetősen elmaradtak az Európai Unió központi régióinak színvonalától, bár mindenhol megtalálhatók olyan, viszonylag szűk területet lefedő helyi kezdeményezések, amelyek kiindulópontjai lehetnek egy, a jelenleginél koordináltabb hulladék újrahasznosítási politikának. Míg például Hollandiában a háztartási hulladéknak mintegy a felét újrahasznosítják, addig a kohéziós és a csatlakozó országokban (de Nagy-Britanniában is) ez az arány 10% alatt van. Az újrahasznosítás és a komposztálás (a szerves hulladékok hasznosítása) felgyorsításához még ki kell alakítani azokat a szabályozási kereteket, amelyekben belül kifejlődhetnek a megfelelő specializált részpiacok és profit-orientált logikával működve végezhetőek el ezek a szolgáltatások (European Communities 2003).

Lerakókban elhelyezett hulladék aránya

A fentiekből már következik, hogy a kohéziós és a csatlakozó országokban sokkal magasabb a lerakókban ártalmatlanított hulladékok aránya, mint az Unió alapító tagjainál. Míg utóbbiaknál a települési szilárd hulladéknak mintegy egynegyede jut lerakóba, addig a kohéziós országokban ez az arány mintegy háromnegyed, a csatlakozó országok pedig a települési szilárd hulladék több mint 95 százalékát lerakókban helyezik el. Az égetést is újrahasznosításnak számítva a csatlakozó országok körében Magyarország viszonylag sikeresnek tekinthető, hiszen itt az elégetéssel hasznosított települési hulladék aránya közép-európai összehasonlításban viszonylag magas.

Mérési nehézségek

Léteznek jó indikátorok a települési szilárd hulladék gyűjtési (újrahasznosítási), ártalmatlanítási rendszerek teljesítmény-jellemzőinek és fenntarthatóságának a mérésére. Ma még elsősorban az újrahasznosított, a komposztált, az elégetett és a lerakókban elhelyezett hulladék arányaival jellemzik, hogy egy-egy rendszer milyen mérték-

ben fenntartható. Mégis igen nehéz értelmes összehasonlítást tenni a különböző hulladékgazdálkodási rendszerek között. Ennek egyik oka az, hogy még az Európai Unión belül sem létezik egységesen alkalmazott hulladék-definíció és a települési szilárd hulladék fogalma jellemzően városról városra különbözik aszerint, hogy tartalmaz-e, és ha igen, akkor előírás szerinti vagy egyedi módon ipari-, veszélyes- és építkezési hulladékot. Nehezíti az összehasonlítást, hogy a hulladékgazdálkodási rendszerek alakításában nemcsak az általuk lefedett város vagy kistérség hagyományai játszanak nagy szerepet, hanem a törvényi, politikai, társadalmi és gazdasági erők, feltételek, körülmények is jellegzetes, szinte egyedi arcot adnak az egyes hulladékgazdálkodási rezsimeknek.

Görögország⁴

Országos szint

Görögországban a környezetvédelem hagyományosan a területi tervezés és az urbanisztika részét alkotta, és csak a 80-as évek második felében vált különálló politika-területté, elsősorban az EU nyomására. Az országban a hulladékgazdálkodással kapcsolatosan számos súlyos környezeti problémát kell megoldani, és a döntéseket – elsősorban a lerakók elhelyezését – a különböző közigazgatási szintek konfliktusa kísérte. Az uniós hulladékgazdálkodási szabályok átvétele inkább jellemezhető a jogszabályok késedelmes és kinyilatkoztatás-szerű átvételével, mint koherens, végrehajtható és megvalósított politika kidolgozásával. A kutatók megállapítása szerint a görög közigazgatás attitűdje hajlamos a paternalizmusra és kliens-rendszer kialakítására. A politikai és gazdasági érdekcsoportok összefonódása nem kedvez annak, hogy az állampolgárok aktívan bekapcsolódjanak a környezetvédelmi döntéshozatalba.

Görögországban a legfontosabb hulladékgazdálkodási beruházásokat a Kohéziós és a Strukturális Alapokból is társfinanszírozták és az uni-

⁴ Az ADAPT kutatáshoz a görögországi hulladékpolitikáról szóló rész tanulmányokat L. Demetropoulou és V. Markantonis készítette. Ld. (Demetropoulou – Markantonis 2003)

ós támogatási tevékenység alapidokumentuma – a többi kohéziós és csatlakozó országhoz hasonlóan – itt is a Regionális Operatív Program (ROP), valamint a Környezetvédelmi Operatív Program (OPE) nevet viselik, melyek legújabb verziói a 2000–2006-os évekre terjednek ki.

A kiválasztott régió áttekintése

A görög kutatók az attikai régió hulladékgazdálkodását választották ki esettanulmányként. Ezen a 3,7 milliós félszigeten helyezkedik el az ország fővárosa, Athén is. A régióknak már kidolgozták és elfogadták hulladékgazdálkodási tervét. A dokumentum előírásainak megfelelően a régió önkormányzatainak szövetsége – amely az egyik legfontosabb regionális szereplője a hulladékpolitikának – évek óta sikertelenül keresi annak a három (komposztáló egységből és lerakóból álló) hulladékgazdálkodási egységnek a helyét, ahová a régió hulladékának jelentős részét szállítanák. A magyarországi Közpon-ti Régióban megfigyelt helyzethez nagyon hasonló módon Attikában is igen nehezen talál-nak olyan önkormányzatot, amely befogadná ezeket a létesítményeket, annak ellenére hogy ezek a görög állam és az Európai Unió (Kohézi-ós Alap) társfinanszírozásával létesülnének. Je-lentős különbség viszont a magyar helyzethez képest, hogy a régiós szint Görögországban va-lódi és erős intézményi háttérrel rendelkezik, amely a hulladékgazdálkodási döntésekben is befolyásoló erővel bír.

Az attikai régió hulladékgazdálkodási szereplői által alkotott társadalmi kapcsolatháló vizsgálata megerősítette, hogy az országban a hulladékgazdálkodási politika-terület nagyon centralizált, benne a regionális szintű közintézmények kiemelt szerepet játszanak. A hálózatot a kutatók hierarchikus, vertikális dominanciájú kapcsolatrendszerként írják le, melyben sokkal nagyobb akadályai vannak az intézményi tanulásnak és az innovációk terjedésének, mintha a szereplők között a horizontális kapcsolatok is szervesen kiépültek volna. A kapcsolatháló viszonylagosan

alacsony sűrűsége egybevágott azzal a megfigye-léssel, hogy a hálózat periferiáján elhelyezkedő kisebb önkormányzatok és hulladékgazdálkodá-si cégek hiányosan kommunikálnak a centrum-ban elhelyezkedő szereplőkkel. Ehhez hasonló-an a civil társadalmi csoportok is nagyon lazán kapcsolódnak a politikai elithez.

Egészében véve a görög környezetvédelmi politika európaizálódását a kutatók felületesnek találták. Miközben a görög adminisztráció arra törekedett, hogy elnyerje az Európai Unió anya-gi támogatását, késleltette fontos uniós jogsza-bályok átültetését. Következésképpen a vizsgált régió hulladékgazdálkodási struktúráját az eu-rópai uniós hatások gyakorlatilag érintetlenül hagyták.

Írország⁵

Országos szint

Az ír Környezetvédelmi Felügyelőséget (Environ-ment Protection Agency) csak 10 éve hozták lét-re, ezt megelőzően a hulladékgazdálkodással összefüggő engedélyezés, tiltás és büntetés teljes mértékben önkormányzati hatáskörben volt. A 90-es évek közepétől az Európai Unió egyre nagyobb hatást gyakorolt az írországi környezet-védelmi infrastruktúra fejlődésére, főként a Kohé-ziós és a Strukturális Alapok működtetésével, amihez az ország Nemzeti Fejlesztési Tervet is ki-dolgozott. Az uniós támogatású fejlesztések egy-ben a kiegyensúlyozott regionális fejlesztést is szolgálják. Írországban a lerakóba kerülő hulla-dék csökkenését mind az ipar, mind a helyi ható-ságok úgy tekintik, mint az európai hulladékpoli-tika hatásának nyilvánvaló eredményét. A hulla-dék gyűjtése és kezelése gyors ütemben tolódik át a közületi szféra kezéből a magánszféréba.

Írországban a hulladékgazdálkodással kap-csolatos konfliktusok a közelmúltban kiéleződ-tek és erősen átpolitizálódtak. Az 1996-os ír Hulladékgazdálkodási Törvény kimondja, hogy a régióknak hulladékgazdálkodási terveket kell készíteni. A tapasztalatok szerint az írországi ré-

⁵ Az ADAPT kutatáshoz az írországi hulladékpolitikáról szóló rész tanulmányokat B. Connaughton, N. Rees és B. Quinn készítette. (Ld. Connaughton, 2003).

giók hulladékgazdálkodási tervezése igen lassan bontakozik ki, elsősorban a települések és megyék között nehézkesen alakuló együttműködés, valamint a partnerkapcsolatok és a hálózatépítés akadozó fejlődése miatt. A megfelelő törvényi háttér ellenére a gazdasági érdekcsoportokat és a lakosságot egyelőre nem vonták be kellő mértékben a hulladékgazdálkodási tervezésbe. A regionális szintű hulladékgazdálkodás és hulladékpolitika is kezdetlegesnek tekinthető, ehelyett az jellemző, hogy a központi kormányzat keresztülviszi az uniós szabályok bevezetését, és a jogalkalmazási munka zöme abból áll, hogy e szabályokat igyekeznek betartatni az önkormányzatokkal. Az ír hulladékgazdálkodási régiók létrehozásának célja az volt, hogy biztosítsák a helyi hatóságok együttműködését és maximalizálják a nagyobb földrajzi léptékű hulladékgazdálkodás méretgazdaságossági előnyeit. Ugyanakkor az ír hulladékgazdálkodás nagymértékben centralizált maradt a hulladékgazdálkodási régiók létrejötte után is.

A magyar megfigyelők számára ismerős sajátosság, hogy az ír önkormányzatok is gyakran panaszkodnak arról, hogy a központi szervezetek sokkal súlyosabb feladatokat rónak az önkormányzatokra, mint amit a rendelkezésre álló finanszírozás fedezni tudna. További, Magyarországon is ismert jelenségek köszönnek vissza abból, hogy bár a civil társadalom aktivitása az újrahasznosítás terén hiányos, mégis ugyanezek a csoportok igen aktívan lépnek színre, amikor egy-egy tervezett lerakó vagy égetőmű telephelyéről kell döntenet, és ekkor jellegzetesen az adott település tehermentesítése fogalmazódik meg célként a „ne az én udvaromba” (Not In My Backyard, NIMBY) szindróma keretében.

A kiválasztott régió áttekintése

Az írországi Mid West régiót csak részben fedi le a hulladékgazdálkodási tervezés céljából létrehozott sajátos régió, mely Limerick, Clare és Kerrey megyékből áll. Míg a területfejlesztési

régiót formálisan 1994-ben, addig a hulladékgazdálkodási régiót csak 2000-ben hozták létre, a többi ilyen régióval egy időben. A kutatók elemezték a régió hulladékgazdálkodásban érdekelt közintézményeinek, vállalatának és civil szervezeteinek a kapcsolathálóját is. Ez a vizsgálat azt mutatta, hogy a regionális hulladékgazdálkodási tervezés elsősorban a különböző szintű (helyi és megyei) önkormányzatok, valamint a hulladékgazdálkodási hatóságok érdekeltségű körében maradt, és csak kevésbé vettek részt benne a civil társadalom és a vállalkozások érdekcsoportjai. Alacsony szintű volt az ír regionális fejlesztési tanácsok részvétele is. A hatósági és a magángazdasági szereplők között aszimmetria áll fenn a kapcsolatok irányát és erősségét illetően: az országos hatáskörű szervezetek, valamint azok decentralizált hivatalai alapvetően befolyásolják az általuk szabályozott vállalati szféra működését, és e formális kapcsolat mellé nem társul egyenrangú felek közötti kooperáció.

A regionális léptékű hulladékgazdálkodás Írországon egyelőre azzal a kimutatható hatással járt, hogy felerősödött a régió önkormányzatai közötti együttműködés. Mindez azonban nem sokat változtatott azon az alapvető tényen, hogy a települési hulladékkal kapcsolatos tennivalók elsődlegesen a települések hatáskörében, jogkörében maradtak, és a releváns, fontos hulladékgazdálkodási döntések túlnyomó többsége még mindig településhatárokon belüli célokhoz kapcsolódik Írországon. Az ír kutatók azzal zárják elemzésüket, hogy a régió úgynevezett „hulladékgazdálkodási vonatkozású identitása” tehát egyelőre meglehetősen gyenge lábakon áll.

Portugália⁶

Országos szint

Az ország uniós csatlakozása után a portugál környezetvédelmi politika viszonylag lassan reagált a közösségi környezetpolitika felől érkező hatásokra. A főbb mérőszámok a következők

⁶ Az ADAPT kutatáshoz a portugáliai hulladékpolitikáról szóló résztanulmányokat H. Rato és M. Rodrigues készítette. (Ld. Rato et al. 2003).

voltak: Környezetvédelmi Törvény (1987), a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium létrehozása (1990), a Nemzeti Környezetvédelmi Terv elfogadása (1995), a Hulladékgazdálkodási Törvény elfogadása (1997), a Hulladékgazdálkodási Intézet létrehozása (1998). A szakemberek véleménye szerint a portugál környezetvédelmi politika jelenlegi keretei szinte teljes egészükben az uniós hatásoknak tulajdoníthatók, ezen belül különösen a Kohéziós és Strukturális Alapok célzott intervencióinak. Mára a teljes uniós környezetvédelmi joganyagot átültették a portugál jogba. A támogatási programok menedzselése érdekében Regionális Koordinációs Bizottságokat hoztak létre és megfogalmazták az Operatív Programokat. 1997-ben elfogadták a települési szilárd hulladék kezelésének kormányzati stratégiáját, melynek megvalósításáért a Környezetvédelmi Felügyelőségek, a Hulladékgazdálkodási Intézet és az Önkormányzatok Országos Szövetsége felelős. A portugál Hulladékgazdálkodási Törvény alapján országos és szektorális hulladékgazdálkodási terveket kell készíteni, a Környezetvédelmi Minisztérium koordinálásával. Ennek hatékonyságát rontja, hogy a környezetvédelmi tárca és a többi minisztérium között nem alakult ki jó együttműködés.

Bár Portugáliában a régiók nem tekinthetők közigazgatási egységeknek, a törvényhozók fejlesztették a középszintű és a helyi szintű hulladékgazdálkodás kereteit is. Speciális jogszabályokban törvényi kereteket biztosítottak ahhoz, hogy létrejöhessenek az egyes térségek önkormányzatainak szövetségei, és hogy – az egyedi önkormányzatok mellett – ezek is önálló jogi személyiségként vállalhassanak felelősséget a települési szilárd hulladék gyűjtéséért és ártalmatlanításáért. Intézményesítették azokat az érdekegyeztető fórumokat is, melyeken szervezett formában kialakíthatók a központi és helyi közigazgatás, valamint a köz- és magántulajdonú vállalatok hulladékgazdálkodással kapcsolatos tárgyalásai, egyezkedései.

Portugáliában a magánszektort elsősorban a hulladék kezelésének feladataiba vonták be. Létrejöttek az egyes hulladékféleségek újra-

hasznosítását végző vállalatok nemzeti, regionális és szubregionális szövetségei, melyek aktívan részt vesznek a tervezési és szabályalkotási folyamatban. A portugál önkormányzatok gyakran oldják meg hulladékproblémáikat egyes önkormányzati- és magántulajdonú cégek (Public-Private Partnership) segítségével. A civil érdekek képviselője Portugáliában is meglehetősen erőtlén.

A kiválasztott régió áttekintése

Portugáliában az esettanulmányként kiválasztott régió a Lisszabont is magába foglaló nagyvárosi agglomerációs övezet volt. Ez a régió a hulladékgazdálkodás szempontjából példaként szolgált a többi portugál régió számára, mert a regionális szinten integrált hulladékgazdálkodási rendszert itt vezették be a legkorábban, és az országban ez a régió a legsikeresebb a szelektív hulladékgyűjtés és az újrahasznosítás szempontjából is. A régióban az egyes települési- és kistérségi hulladékgazdálkodási rendszerek sokszínű intézményi megvalósulásban jöttek létre: képviselik magukat az önkormányzati határokon belül működő, önkormányzati tulajdonban álló hulladékkezelő vállalatok, működnek önkormányzatok kistérségi társulásai által megbízott, Public-Private Partnership keretek között működő vállalatok, valamint megtalálható a privát – máshol pedig a közületi cégek által kiváltott – koncesszió jogi formája is. A régióban igen széles skálája figyelhető meg a hulladékgazdálkodás technikai megoldásainak. A korszerű megoldások finanszírozása az utóbbi években jellegzetesen európai alapok támogatásával valósult meg.

A régió hulladékgazdálkodási szereplőinek kapcsolathálója mérsékelt centralizációról és csekély kapcsolatsűrűségről tanúskodik. A hálózatban a környezetvédelmi hatóságok kiemelten centrális helyet foglalnak el. A középpontban olyan intézmények találhatók, mint a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, valamint a Hulladékgazdálkodási Intézet. Ez egybevág azzal a megfigyeléssel, hogy a környezetvédelmi politika Portugáliában még mindig meglehetősen centralizáltnak tekinthető. A köztulaj-

donban álló hulladékgazdálkodási vállalkozások nemcsak jelentősebbek, hanem kapcsolatgazdagabbak is, mint a magántulajdonúak.

Lengyelország⁷

Országos szint

A lengyel környezetvédelmi politika csak 1989-ben indult el. A döntéshozók igyekeztek a késlekedésből erényt kovácsolni, és megpróbálták a legjobb európai mintákat követni. A környezetvédelmi jogalkotási és intézményfejlesztési teendőket az 1991-es Európai Társulási Szerződés és az 1998-as „Az EU tagságra való felkészülés nemzeti programja” írta elő. Az uniós támogatásokat először a Phare program, később az úgynevezett előcsatlakozási alapok (ISPA és SAPARD) közvetítették. Az uniós környezetvédelmi szabályok többsége ma már a lengyel nemzeti jog részét alkotja. A lengyel nemzeti hulladékgazdálkodás 2025-ig terjedő stratégiáját kormányzati dokumentumokban rögzítették. A hulladékgazdálkodási tervezés egyelőre csak nemzeti szinten valósult meg, annál alacsonyabb szintű területegységeken nem.

A kiválasztott régió áttekintése

Lengyelországban a kutatók a Łódz városát övező, 2,6 milliós, összesen 8 vajdaságot magába foglaló Łódzi Régiót választották esettanulmányuk színhelyeként. Hivatalosan a régió az 1998-as területfejlesztési reform kapcsán jött létre. Łódz városa – Budapesthez hasonlóan – a saját környezetébe „exportálja” települési szilárd hulladékát, ezért a régió igen alkalmas teret volt arra, hogy a hulladékgazdálkodás kapcsán létrejövő centrum-periféria viszonyokat elemezzék. A régió egészére jellemző, hogy az önkormányzati szolgáltatásokat gyors ütemben piaci alapra helyezik és így a hulladékgazdálkodás szereplői között egyre komolyabb felada-

tokat látnak el egyfelől public private partnership keretében működő, másfelől teljesen magántulajdonú vállalkozások.

A környezetvédelemben aktív szerepet játszó közületi, magán és civil társadalmi intézmények kapcsolathálójának egészét meglehetősen alacsony sűrűségűnek találták. Központi szerepet töltenek be a vajdasági (megyei), regionális és országos közintézmények, valamint a szerződéses- és a Public Private Partnership (vegyes önkormányzati- és magán vállalat) keretek között működő legaktívabb hulladékgazdálkodási vállalatok. A helyi önkormányzatok kapcsolatrendszerének elemzése azt mutatja, hogy az egymáshoz közel lévő önkormányzatok viszonya megfelelő, de a kapcsolatokat nem nagyon lépnek át a megyék (vajdaságok) határain, sőt egyes kisvárosok kifejezetten izolálták magukat, a hulladékgazdálkodási feladatok önálló megoldásának útját követve. A regionális és a helyi intézmények együttműködése hiányosnak tekinthető. Létezik viszont egy úgynevezett Környezetvédelmi Bank, továbbá egy „Környezetvédelmi és Vízgazdasági Nemzeti Alap”. Ezek a finanszírozó intézmények kapcsolatban állnak az összes szféra támogatott intézményeivel.

A lengyel szereplők többsége azon a véleményen volt, hogy az uniós hatások pozitívan befolyásolták intézményük működését. Ugyanakkor e szereplők elégedetlenek voltak a környezetvédelemben való állampolgári részvétel mértékével.

Magyarország⁸

Országos szint

A magyar környezet-és természetvédelmi politikát 1988 áprilisában emelték miniszteriális szintre. A környezetvédelem adminisztratív feladatait az erre szakosodott kormányzati szerv decentralizált hálózatában a regionális környezetvédelmi felügyelőségek oldják meg. A felügyelőségek beosztása eltér a területfejlesztés

⁷ Az ADAPT kutatáshoz a lengyelországi hulladékpólitikáról szóló rész tanulmányokat A. Jedrzejewska és M. Czernielewska készítette. (Ld. Jedrzejewska – Czernielewska 2003)

⁸ Az ADAPT kutatáshoz a magyarországi hulladékpólitikáról szóló rész tanulmányokat Futó P. és Fleischer T. készítette. (Ld. Futo–Fleischer 2003a)

regionális beosztásától. A magyarországi hulladékgazdálkodás színvonala elmarad az EU által mögött, ezért az utóbbi évtized során a jogrendszer, a jogalkalmazó intézmények és a hulladékgazdálkodási politika alapvető reformokon ment keresztül. E változások legfontosabb irányai a hulladékgazdálkodási piac megnyitása, az intézmények EU mintákhoz való alkalmazkodása és az EU elvárások által befolyásolt állami viselkedésminták (pl. hulladékgazdálkodási tervezés) terjedése voltak.

Magyarország a Társulási Szerződés értelmében már a 90-es évek elején vállalta környezetpolitikája és törvényei uniós szabványoknak megfelelő kiigazítását. Az együttműködés a magyar hatóságok és az unió hivatalai között a környezetvédelem területén az utóbbi évtizedben folyamatos volt. Az EU és Magyarország közti csatlakozási tárgyalások környezetvédelmi fejezetét 2001 júniusában lezárták. A jogharmonizációs halasztást (derogációt) szenvedő uniós jogszabályok közül kettő is vonatkozik a hulladékgazdálkodásra: így a hulladékok elégetésére és a csomagolóanyagok újrahasznosítására vonatkozó uniós direktívák követelményeit Magyarországnak nem kellett a csatlakozás időpontjára teljesítenie. Az Unió pénzügyileg támogatja az EU tagságból fakadó kötelezettségek átvételének folyamatát. A környezetvédelmi infrastruktúra modernizációja céljából fontos projekteket társfinanszíroz magyar kormányzati szereplőkkel közösen, anyagi és szakmai erőforrásokat biztosít a jogharmonizáció végrehajtására és a környezetvédelmi politika változásainak bevezetésére. Az ISPA program keretében az Unió a 2000-2003-as években 12 térségi, integrált hulladékgazdálkodási rendszer fejlesztését támogatta Magyarországon.

A 2002-ben a Parlament által is elfogadott Országos Hulladékgazdálkodási Terv megvalósítása olyan feladata a magyar kormánynak, amely a csatlakozási tárgyalásokon elfogadott kötelezettségei között szerepelt.

Az országban a régiók politikai súlya meglehetősen gyenge. A legfontosabb erőforrások, mint az igazgatási hatáskör, a költségvetési elosztási hatalom és az alapvető intézmények még mindig a központi, helyi és megyei szinteken koncentrá-

lódnak. A hatáskörök esetleges jövőbeli eltolódását mutatja, hogy a hulladékgazdasági tervezés a települések és a régiók számára kötelező, a megyék számára viszont opcionális. A régiók alapvető környezetvédelmi igényeit az adott régió Fejlesztési Tervében fogalmazták meg. E dokumentumok fő céljai bekerültek a 2002-es Nemzeti Fejlesztési Tervbe és ezen keresztül szerepet játszanak abban, hogy a csatlakozás után az EU strukturális alapok hogyan kerülnek felhasználásra. 2003-ban elkészültek a regionális hulladékgazdálkodási tervek is.

A helyi önkormányzatokat a Hulladékgazdálkodási Törvény (2000) 21. bekezdése kötelezi hulladékkezelési közszolgáltatás szervezésére és fenntartására, az ingatlantulajdonosok által termelt hulladék kezelésére, továbbá meg kell oldaniuk az elhagyott hulladék lerakását, és a közterületek fenntartását állandó szolgáltatás biztosításával. Az 1990-es, a helyi önkormányzatokról szóló törvény életbelépése óta megnöttek a helyhatóságok hulladékgazdálkodási feladatai és kötelezései – ám anyagi forrásaik nem nőttek ennek arányában. Számos önkormányzat gyakorlatilag mulasztásos törvényszegésben vétkes, amikor anyagi okokra hivatkozva mellőzi a kezelésében lévő elavult hulladéklerakó(k) modernizálását.

A Hulladékgazdálkodási Törvény felhatalmazza a helyi önkormányzatokat, hogy együttműködjenek közszolgáltatási kötelezettségeik elvégzése érdekében, együttműködési szerződéseket kialakítva egymással, vagy az Egyesülési Törvénynek megfelelő társulási szerződések létrehozásával. Ezek a társulások a hulladékgazdálkodás valamely célszerűen megválasztott köztes területi szintjén, legtöbbször kistérségekben jönnek létre, többnyire abból a célból, hogy uniós és magyar költségvetési támogatással integrált hulladékkezelő rendszert alakítsanak ki. Egy-egy társulás 20–80 közötti település hulladékgondjait oldja meg. A társulások által lefedett terület többnyire metszi a területfejlesztési kistérségeket, a megyéket, a statisztikai régiókat és környezetvédelmi felügyelőségek felelősségi területeit. A tapasztalatok szerint az önkormányzatok ilyen jellegű együttműködése

nehezen jön létre és törékeny, különösen a komoly hulladékgazdálkodási konfliktusokkal jellemezhető Központi Régióban.

A kiválasztott régió áttekintése

Az esettanulmány a Közép-Magyarországi Régióra vonatkozik. Ez a régió magába foglalja a fővárost és az azt körülvevő Pest megyét. A régió ilyen megválasztásával a területi egyensúly hiányát, a centrum-periféria kapcsolatokat, a nagyváros és a körülötte elhelyezkedő vidék kölcsönös függőségét a környezetvédelmi politikaterületen belül megfelelően lehetett illusztrálni.

A megvizsgált régióban az ország sűrűn lakott adminisztratív és gazdasági központja mellett agglomerálódó és vidékies területek is találhatóak. A földrajzi centrum és a földrajzi periféria közötti kapcsolatokat nemcsak a jól ismert NIMBY („ne az én udvaromba”) motiváció mozgatja. Mivel a hulladék-elhelyezés jövedelmező tevékenység volt a vizsgált időszakban, úgy az önkormányzati-, mint a vegyes- és a magántulajdonban álló lerakók számára, ezért a régióban széles körben elterjedt a „PIMBY” motiváció is (Put In My Backyard, inkább nálunk helyezd el a hulladékodat).

A hulladékkezelő vállalkozások nagy része magántulajdonban van, a nagyobbak rendszerint külföldi befektető tulajdonában, de a köztulajdonú közmű vállalatoknak egy széles köre is befolyásos piaci szereplő. A kiválasztott régióban a Budapesti Főpolgármesteri Hivatal a tulajdonosa a legnagyobb hulladékgazdálkodási közmű cégnek, az FKF Rt.-nek, ami egyben a regionális hulladékgazdálkodási piac legerősebb szereplője.

A civil szervezetek összehatása gyenge, de kapcsolataik gazdagok. A környezetpolitika területén a nem kormányzati szervek (NGO) és lobby csoportok széles köre (a kamarákat is beleértve) igyekszik a döntésekre hatást gyakorolni. Az érdekvédelmi csoportok, egyesületek szakértőit gyakran bevonják a hulladékgazdálkodás specifikus kérdéseivel foglalkozó minisztériumi bizottságokba. Míg a vitákban való részvételük elfogadott, hatásuk viszonylag gyenge.

A kutatók a projekt keretében a Közép-Magyarországi Régió hulladékgazdálkodásának 32 közszolgálati, vállalati és nem-kormányzati intézményi szereplőjével készítették interjúkat. A felmérés során nemcsak az együttműködési, hanem a konfliktusos- és versenykapcsolatokra is fény derült.

A várakozásoknak megfelelően a hulladékgazdálkodási hálózatban az országos, a regionális és a Budapesten elhelyezkedő adminisztratív szervezetek, a főváros hulladékkezelő vállalata, néhány nemzetközi vállalat, ezen túlmenően pedig a hulladékkezelő vállalatok szakmai egyesületei a központi játékosok. A periférián található a főként helyi érdekeltiségű kisebb közmű vállalatokat, valamint a helyi önkormányzatokat és társulásait. Erős egyensúlytalanság áll fenn a hálózat központi és a periférián elhelyezkedő szereplői között, sőt utóbbin belül is. A régió hulladékgazdálkodási kapcsolathálójának perifériáján elhelyezkedő önkormányzatok hulladékpiaci kapcsolatai egysíkúak, amennyiben a hulladékgazdálkodás *keresleti oldalát* képviselik. Teljesen elkülönülnek a kapcsolatháló perifériájának másik pólusán elhelyezkedő hulladékkezelő vállalatoktól, melyek hulladékpiaci kapcsolatai szintén egysíkúak, amennyiben túlnyomórészt a hulladékgazdálkodás *kínálati oldalát* képviselik. Ugyanakkor a kapcsolatháló központjában talált, kormányzati, önkormányzati és privát szervezetekből álló magra az jellemző, hogy gazdag kapcsolathálójuk kiterjed a tulajdonlás, a szabályozás és az ügyfélkapcsolatok széles skálájára.

Következtetések

A hulladékgazdálkodás kérdései mind az öt megvizsgált országban túlléptek az önkormányzatok hatáskörén, és társulások, területi szövetségek, magán- és vegyes tulajdonú vállalatok által működtetett hulladékgazdálkodási rendszerek létrehozásához vezettek. A hulladékgazdálkodással kapcsolatos hatósági- és tervező munka megteremtette a maga felelősségi területeit, erős hierarchikus függelmi viszonyokat alakított ki, de a szakpolitika csak nehezen tud lépést tartani a helyi és a társulás-specifikus kistérségi hulladékgazdálkodási piacok spontán fejlemé-

nyeivel. Ezeken a részpiacokon a keresletet dik-
táló önkormányzatok és a kínálati pozíciót meg-
testesítő magáncégek a legfontosabb szereplők.

A megvizsgált országok között számos olyan
eltérés figyelhető meg, amelyek alapvetően be-
folyásolták a hulladékgazdálkodásban érdekelt
(közszolgálati-, magán- és civil) intézményi
szféra tanulási, alkalmazkodási képességét.

- A kohéziós országok kiválasztott régióiban az
intézményi szereplők hálózata kevésbé volt
centralizált, viszont kapcsolatgazdagabb volt,
mint amennyire ez a csatlakozó országok kivá-
lasztott régióiban megfigyelhető volt. A hulla-
dékgazdálkodási tervezés és érdekérvényesítés
kapcsán kialakult regionális kapcsolatháló-
kban mindenütt az állami szereplők dominál-
ták, bár Írországból a magán- és a civil szek-
tor, Portugáliában pedig a magánszektor is vi-
szonylag jelentős szerephez jutott.
- A hulladékgazdálkodás intézményrendszeré-
nek kiépítésében Írország és Portugália jóval
nagyobb sikereket ért el, mint Görögország.
A csatlakozó országokban a rendszerváltás
után jelentős intézményi fejlődés ment vég-
be, és most a fő hiányosság a jogalkalmazás
következetességében figyelhető meg.
- A hulladékgazdálkodás átpolitizáltsága Gö-
rögországban és a két csatlakozó országban
volt a leginkább megfigyelhető; ezekben az
országokban a hulladékgazdálkodás szakpoli-
tikai kérdései gyakrabban háttérbe szorulnak
a pártszempontok és a helyi érdekek mögött.
- A civil szféra az öt ország közül Írországból
tekinthető a legfejlettebbnek. A civiltársadal-
mi mozgalmak fő mozgatóereje azonban va-
lamennyi megfigyelt régióban az volt, hogy
megakadályozzák egyes tervezett hulladé-
gazdálkodási infrastruktúrák létesítését.

Intézményi szempontból a megfigyelt hálózatok
hatékonyságát leginkább az befolyásolta, hogy
milyen együttműködési kultúra alakult ki az
egy régiókban. A kooperáció intézményi kere-
teinek fontos vonása, hogy az egyes szereplők
milyen erősségű vétőjogot szereztek a hulladé-
gazdálkodási döntésekben és azok végrehajtá-
sában. Mind a túl erős, mind pedig a túl gyenge
vétőjog hátráltathatja az együttműködést. A hul-

ladékgazdálkodás sikere szempontjából nagy je-
lentősége van annak, hogy az önkormányzatok
képesek-e és hajlandók-e környezetbarát célo-
kat követve egymással társulni; valamint hogy
az önkormányzatokat kellőképpen ösztönözni
lehet-e a korszerű hulladékgazdálkodási jogsza-
bályok és ajánlások követésére.

A hulladékgazdálkodási politika regionális,
országos és európai szintjei a gyakorlatban ak-
kor lesznek sikeresek,

- ha a közigazgatás magasabb szintjein hozott
szabályalkotási, intézményépítési és finanszíro-
zási döntések alacsonyabb szinten határozottan
és a célokkal egybeeső irányban orientálják a
szereplőket a beruházások, a fejlesztések, a
közbeszerzések, a Public-Private Partnership ki-
alakítása, valamint a hulladékgazdálkodási ár-
képzés területein;
- ha a döntések elősegítik az egymáshoz közeli
önkormányzatok cél-orientált szövetségeinek
létrehozását a hulladékgazdálkodás méretgaz-
daságossági előnyeinek kihasználása céljából;
- ha helyi és kistérségi szinten minél koncepci-
ózusabb és minél stabilabb hulladékgazdál-
kodási stratégiák alakulnak ki;
- ha megteremthetők e stratégiák finanszírozá-
sának az alapjai;
- ha a törvényi környezet optimálisan elegyíti a
fenntarthatóság elveinek szigorú alkalmazását
az országra, régióra és településre jellemző
sajátosságok rugalmas figyelembe vételével;
és végül
- ha ezek a rendszerek minél szélesebb lakos-
sági támogatást élveznek.

A kohéziós országokban két évtizeddel régeb-
ben érvényesül az Unió környezetvédelmi és te-
rületfejlesztési politikájának hatása, mint a csat-
lakozó országokban. A korábban beindult euró-
paizálódás, a hosszabb időre kiterjedő intézmé-
nyei tanulás hatása azonban késleltetve érvénye-
sült: a kohéziós országok hulladékgazdálkodási
jogszabályainak és uniós logikájú irányító intéz-
ményeinek kialakítása csak egy évtizeddel előz-
te meg a csatlakozó országok megfelelő lépése-
it. Még ennél is kisebb a csatlakozó országok-
nak a kohéziós országokhoz képest megmutat-
kozó lemaradása az uniós hulladékgazdálkodá-

si célok teljesítési fokában és az eredményesség statisztikailag is mérhető mutatóiban.

Irodalomjegyzék

- Buclet, Nicolas – Godard, Olivier (eds): (1999) Municipal Waste Management in Europe: A Comparative Study in Building Regimes. In: Environment & Management, 10 November 1999.
- Connaughton (2003) SNA Report – Environmental Policy – Case Study of Waste Management in the Mid West Region of Ireland. Research report for the ADAPT Project. Bernadette Connaughton, University of Limerick, 2003.
- Demetropoulou, L. – Markantonis, V. (2003): SNA Report - Attica Region. Research report for the ADAPT Project. UEHR 2003.
- European Commission (1999) Waste Prevention and Minimisation. Final Report by the Öko-Institut, Germany. Commissioned by the European Commission, DG XI, Darmstadt, 29 July 1999.
- European Commission (2000) European Commission, DG Environment: A Study on the Economic Valuation of Environmental Externalities from Landfill Disposal and Incineration of Waste. Final Main Report, October 2000
- European Commission Waste Website (2004) Az EU Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóságának weboldala: <http://europe.eu.int/comm/environment/waste/index.htm>
- European Communities (2003) Waste generated and treated in Europe. Data 1990–2001. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2003.
- Futó – Fleischer (2003a) The impact of EU integration on Hungarian environmental policies: Social Network Analysis of waste management in the Region Central Hungary. Research report for the ADAPT Project.
- Futó Péter – Fleischer Tamás (2003b) Az EU integráció hatása a magyar környezetvédelmi politikára: A Közép-Magyarországi Régió hulladékgazdálkodásának társadalmi kapcsolatháló elemzése. Kézirat, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, ADAPT Projekt, Budapest.
- Futó Péter – Fleischer Tamás (2004) A közpolitikákra ható EU-integrációs mechanizmusok – a hulladékgazdálkodás példáján. Európai Tükör 9. évf. 4–5. sz. pp. 61–87.
- Grodzinska-Kurczak, Malgorzata (2001) Management of industrial and municipal solid wastes in Poland. In: Resources, Conservation and Recycling, 2001, No. 32. pp. 85–103.
- Hogg, Dominic (2002) Costs for Municipal Waste Management in the EU. Final Report to Directorate General Environment, European Commission, 2002.
- Jedrzejewska – Czernielewska (2003) SNA Analysis of Policy of Environmental Protection: Poland – Lodz Province. Research report for the ADAPT Project. European Institute, Lodz, 2003.
- KVM (2002) Országos Hulladékgazdálkodási Terv. Általános kötet 2003–2008. Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, 2002 november.
- Liefferink – Jordan 2002) Liefferink, Duncan – Jordan, Andrew: An 'Ever Closer Union' of National Policy? The Convergence of National Environmental Policy in the European Union. Queen's Papers on Europeanisation, No 10/2002.
- OECD (2002) Workshop On Waste Prevention: Toward Performance Indicators. Working Group on Waste Prevention and Recycling, Working Group on Environmental Information and Outlooks. 19. Aug. 2002.
- Rato et al. (2003) Social Network Analysis Report – Environmental Policy – Lisbon Metropolitan Area. Research report for the ADAPT Project. Rato, Helena – Rodrigues, Miguel – Gomes, João Salis – Godinho, Rui. Instituto Nacional de Administração, Lisszabon 2003.
- Read, Adam D. (2001) Deliverig sustainable waste management – a UK perspevice. In: Resources, Conservation and Recycling, 2001, No. 32. pp. 173–179.
- Speck, Stefan – Markovic, Marina (eds) (2001) Waste Management Policies in Central and Eastern European Countries: Current Policies and Trends. Final Report, October 2001.
- Wilson, E.J. – McDougall, F.R. – Willmore, J. (2001) Euro-trash: searching Europe for a more sustainable approach to waste management. In: Resources, Conservation and Recycling, 2001, No. 31. pp. 327–346.