

**A KÖZPOLITIKÁKRA HATÓ
EU-INTEGRÁCIÓS MECHANIZMUSOK BEMUTATÁSA
A HULLADÉKGAZDÁLKODÁS PÉLDÁJÁN**

Futó Péter,
Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
<futo@freemail.hu>
és

Fleischer Tamás,
MTA Világgazdasági Kutatóintézet
tfleisch@vki.hu

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. A nemzetközi munkacsoport koordinátorai Christos Paraskevopoulos és Panayotis Getimis (Görögország).
Megjelent az Európai Tükör 2004/4-5. számában.

Budapest, 2003. szeptember

TARTALOMJEGYZÉK

ÖSSZEFOGLALÁS	3
INTEGRÁCIÓ ÉS A KÖZPOLITIKÁK EURÓPAIZÁLÓDÁSA	5
Fogalmi keretek	5
Az Unió egyre nagyobb hangsúlyt helyez a "nyílt" kormányzási módszerekre	9
Tanulási folyamat az unió környezetvédelmi diplomáciájában	11
Intenzívebb európaizálódás az eszközökben és az intézményekben, mint a célok és a stílus tekintetében	12
AZ UNIÓS FELZÁRKÓZÁS HATÁSMECHANIZMUSAI A HAZAI HULLADÉKGAZDÁLKODÁSBAN	14
A jogrendszer harmonizációja	15
Jogalkalmazás és intézményfejlesztés	17
A hulladékgazdálkodási tervezés	18
A hulladékgazdálkodási infrastruktúra uniós támogatású fejlesztési programjai	18
A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS HAZAI SZÍNTEREI A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSBAN	20
A közigazgatás területi szintjei közötti egyeztetés fejlődése	20
A gazdasági érdekcsoportokkal való egyeztetés fejlődése	21
A lakossággal és a civil szervezetekkel való egyeztetés fejlődése	23
A HAZAI ESETTANULMÁNY KERETEI	23
Felmérés a hulladékgazdálkodási politika szereplői körében	23
A kiválasztott régió környezetvédelmi szempontú jellemzése	25
A TÁRSADALMI KAPCSOLATOK HÁLÓZATA	28
IRODALOMJEGYZÉK	32

ÖSSZEFOGLALÁS

Az Európai Uniónak a tagállami közpolitikákra irányuló integrációs tevékenysége, kormányzási stílusa az elmúlt másfél évtizedben jelentős tanulási folyamaton ment keresztül. A jogi eszközök használata mellett előtérbe kerültek a koordináció úgynevezett nyílt eszközei, amelyek a kötelező alkalmazkodás mellett – azt kiegészítve – a tapasztalatcserén alapuló ösztönzést is érvényesítik. A környezetvédelem európai mintáinak terjesztése során az Unió sokat tanult a korábbi bővítések tapasztalataiból, és a jogharmonizáció mellett komoly erőforrásokat is rendelt az újonnan csatlakozó országok jogalkalmazási kapacitásának fejlesztéséhez.

Az alkalmazkodási folyamat nem egyenletesen érvényesült a szóban forgó közpolitika valamennyi dimenziójában. Míg az *eszközök* - különösen a jogi eszközök - tekintetében a hazai hulladékgazdálkodás alaposan hozzáidomult az uniós mintákhoz, addig a részpolitika *céljai* sok esetben csak szavakban alkalmazkodtak az EU által követendőnek tekintett célokhoz. Ez azt jelenti, hogy a kormányzást erősebben vezérelték az infrastrukturális és az anyagi adottságok és a kormányzati hagyományok, mint a deklarált célok. Eközben a kormányzat *környezetvédelmi intézményrendszerének* fejlődése olyan pályán haladt, amely nagy valószínűséggel az ország európai integrációja nélkül is hasonlóképpen valósult volna meg. Ez alól kivételt éppen azok az intézményi magatartásminták képeznek, amelyek a többszintű kormányzásra vonatkoznak. Nevezetesen azok a széles eszköztárat megmozgató törekvések, amelyek össze kívánják hangolni a kormányzat különböző szintjei, a gazdasági ágazatok és a civilszféra érdekeit, nagy részben az uniós szabályokra és finanszírozási feltételekre reagálva alakultak ki.

Mindez azonban nem bizonyult elégségesnek ahhoz, hogy a fiatal magyar környezetvédelmi politika *stílusa* is sikeresen lépést tartson az eszközök látványos fejlődésével. Az egyenetlen kormányzati teljesítmény okai között számos olyan tényező is szerepel, amelyek éppen a kormányzati stílus hiányosságaira utalnak: ilyen az uniós minták sematikus utánzása, a centralizációs minták szerencsétlen megválasztása, a tárcák közötti összehangolatlanság, a szakmai kérdések pártpolitikai befolyásoltsága és a civil szférával fenntartott felemás kapcsolat.

Nem vitatható, hogy az utóbbi évtized során – nem kis mértékben az európai integráció alkalmazkodási nyomásának hatására – a magyar hulladékgazdálkodási politika alapvető reformokon ment keresztül. E változások legfontosabb hajtóereje a jogrendszer, a jogalkalmazó intézmények, a finanszírozási keretek valamint a tervezési tevékenység uniós mintákhoz való idomulása volt. Ezek a felzárkózási mechanizmusok, valamint a hulladékgazdálkodási piac megnyitásának hatására az intézményekben és azok hálózataiban az EU-ban korábban kialakult hulladékgazdálkodási viselkedésminták terjedtek el.

E fejlemények pozitív hatásai azonban csak kevéssé vagy korlátozott mértékben jelentek meg az ország konkrét környezetvédelmi teljesítményében. A magyarországi hulladékgazdálkodás színvonala mélyen elmarad az EU tagországainak átlaga mögött. Nagy visszahúzó erőt képvisel a meglévő elavult hulladékgazdálkodási infrastruktúra működtetésének a drágasága, modernizálásának a költségessége, az új típusú együttműködési hálózatok létesítésének jogi nehézségei, az intézményi tehetlenség, a tévesen értelmezett önkormányzati autonómia, a hulladékgazdálkodási piacokon megfigyelhető vélt és valós versenytorzulások, valamint a társadalmi tőke hiánya.

A magyar hulladékgazdálkodási politika centralizált, ám mégsem tekinthető pusztán felülről lefelé irányított tevékenységnek, hanem magában foglalja a mikroszintű szereplők érdekeinek folyamatos közvetítését és képviselétét is. A hulladékgazdálkodási közpolitika kormányzási stílusában terjed

az európai uniós követelménynek tekinthető többszintűség, ugyanakkor a Magyarországon jól ismert és megrögzödtnek tekinthető centralizációs minták is újraszerveződnek.

A kormányzási stílus nyíltnak tekinthető, amennyiben a *vállalkozások és a gazdasági érdekcsoportok*, valamint részben a *civil szervezetek* bevonása már rutinszerű. A 2000-ben elfogadott Hulladékgazdálkodási Törvény a szabályozási felelősséget valamennyi hulladékfajtára vonatkozóan a kormányzathoz helyezte. A környezetvédelmi kormányzat területi szervei erősen érvényesített központi szempontrendszer alapján működnek; ugyanakkor ahhoz, hogy az országra jellemző környezeti deficitet felszámolják és fel nőjenek a jogharmonizációban következetessé tett szabályozás jogalkalmazási feladataihoz, szervezetfejlesztési lépésekre és a jelenleginél sokkal több erőforrásra volna szükségük. Az önkormányzatok feladata részben a szabályok követése, részben pedig másokkal való betartatása. Ugyanakkor az alulfinanszírozott *önkormányzatok* tevékenységére sok tekintetben a hulladékgazdálkodási döntések végrehajtása vagy azok elodázása jellemző. Tervezési munkájában a kormányzat szorosan együttműködik az önkormányzatokkal, a vállalkozásokkal és a civil csoportokkal.

A közpolitika európaizálódása alapvetően megváltoztatta a hulladékgazdálkodás valamennyi résztvevőjének és érintettjének motivációs mechanizmusát és cselekvési kereteit. A pártpolitikai dimenziót sem nélkülöző konfliktusok, perek, népszavazások mögött felismerhető a jól ismert NIMBY ("ne az én udvaromba") motiváció. Másutt pedig - mivel a vizsgált időszakban a hulladék-elhelyezés jövedelmező tevékenysége volt a közületi és a magántulajdonban álló lerakóknak - széles körben elterjedt a "PIMBY" motiváció is (put in my backyard, inkább nálunk helyezd el a hulladékodat). E megfontolások befolyásolják az európai uniós társfinanszírozással működő kistérségi társulások létrehozására irányuló döntéseket is.

Az esettanulmányként választott Közép-Magyarországi Régióban a hulladékgazdálkodásban szerepet vállaló kormányzati, magán és civil szervezetek kapcsolathálója nem egyenletesen sűrű. A befolyásos intézményi szereplők centrális helyzete mellett másoknak csak kevésbé sikerült beágyazódnia a piaci és a bürokratikus kapcsolat hálójába. A kapcsolatháló központjában talált *kormányzati, önkormányzati és privát szervezetekből álló magra* jellemző, hogy gazdag kapcsolatrendszerük kiterjed a tulajdonlás, a szabályozás és az ügyfélkapcsolatok széles skálájára. Ezzel szemben a kapcsolatháló perifériáján található kisebb önkormányzatok és hulladékgazdálkodási cégek kapcsolódásait elsősorban az határozza meg, hogy a hulladékgazdálkodási szolgáltatások piacán a keresleti vagy a kínálati oldalon helyezkednek-e el. Bár a régió egyes települései jelentős szerepet vállalnak a főváros hulladékának befogadásában, ennek nincs komolyabb nyoma az intézmények kialakult kapcsolathálójában. *A civil szervezetek* összehatása szerény, de kapcsolataik gazdagok; rendszeresen együttműködnek szinte valamennyi típusú szereplővel.

A dolgozat felépítése. A cikk az európaizálódási folyamat során terjedő többszintű kormányzási stílust vizsgálja a magyar környezetvédelmi politika európai alkalmazkodása kapcsán. Az illusztrációként felhasznált esettanulmány: egy régió hulladékgazdálkodásának evolúciója és szereplőspecifikus átvilágítása. A politológiai fogalmak felvonultatása és az uniós előzmények bemutatása után ismertetjük azokat a kölcsönhatási sémákat és hálózatokat, amelyek a helyi közintézményi struktúrák, a magánszektor és a civil szervezetek között létesültek az európai integráció kontextusában, különösen a jogharmonizáció és az ISPA program keretében. Ezután a dolgozat bemutatja a Közép-Magyarországi Régió hulladékgazdálkodásának fő szereplőit és problémáit, és áttekintjük a regionális és a helyi szereplők együttműködését és konfliktusait, valamint ezek közvetlen és közvetett uniós összefüggéseit.

A KÖZPOLITIKÁKRA HATÓ EU-INTEGRÁCIÓS MECHANIZMUSOK BEMUTATÁSA A HULLADÉKGAZDÁLKODÁS PÉLDÁJÁN¹

INTEGRÁCIÓ ÉS A KÖZPOLITIKÁK EURÓPAIZÁLÓDÁSA

Fogalmi keretek

Az európaizálódás folyamatát a politikatudomány képviselői olyan fokozatos átalakulásnak tekintik, amely új irányt és formát ad a nemzeti politikának és politikacsinálásának azáltal, hogy az Európai Unió politikai és gazdasági dinamikája a szervezeti logika részévé válik. A jelenség legtöbb kutatója (Bache 2003) az ok-okozat paradigma alkalmazásával tekint az európaizálódás folyamatára, tehát a tagállamokban kibontakozó olyan *következmény-láncolat*ként értelmezik, melynek oka, hatóereje az unió integrációs politikája. Ugyanakkor a tagállamok nem egyszerűen passzív befogadói az EU-ból érkező nyomásnak, hanem visszafelé is közvetítik a nemzeti preferenciákat az unió felé. Kisebbségben vannak azok a kutatók, akik az EU-t is az európaizálódás termékének tekintik (Wallace 2000). A konszenzus szerint a nemzetállamok alkalmazkodási folyamata egy bizonyos *adaptációs kényszer*, alkalmazkodási nyomás eredményeként bontakozik ki. Ennek során a változások attól függően lesznek többé vagy kevésbé mélyek és gyorsak, hogy a szóban forgó tagállamban

- milyen mértékben vannak jelen vétójoggal rendelkező szervezetek és segítő *intézmények*,
- hogy milyen az ország szervezeti és politizálási *kultúrája*,
- mekkora a szereplők *befolyása és tanulóképessége*.

Az európaizálódás célcsoportjai egyének, háztartások, vállalkozások és intézmények; köz-, magán- és civil társadalmi szereplők. Az alkalmazkodás nemcsak intézményi szinten valósul meg, hanem az európai értékek és politikai paradigmák elfogadása a szereplők identitását és párbeszédét is átalakítja. A hatás nemcsak országonként, hanem politikaterületenként, szereplő-típusonként és intézményenként is változó. Az unió bővíté-

¹ 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. 2001–2003. A nemzetközi munkacsoport munkáját Christos Paraskevopoulos és Panayotis Getimis (Görögország) koordinálta.

se mellett párhuzamos fogalomként szokták emlegetni a *mélyítést* is, és ezen általában azt értik, hogy az integráció mennyire hatotta át a tagországokat.

Az európaizálódás kutatása újabban a korábbiaknál nagyobb hangsúlyt helyez az alulról felfelé és a horizontálisan történő nyomásgyakorlásra, a szereplők értékeire és érdekeire, az önkéntes tanulással kombinált jogalkalmazásra, a szereplők identitására, a hatások sokféleségére és az eredmény mellett magának a folyamatnak a dinamikájára (Bache 2003).

Izgalmas kérdésfeltevés, hogy *a nemzetállami közpolitikák mely attribútumai, sajátosságai változnak meg az európaizáló nyomás hatására*. Az elemzések során a közpolitikák attribútumait a következőképpen szokták definiálni: (pl. Liefferink–Jordan 2002)

- a politika *tartalma* (úgy mint a politikai cselekvés paradigmái és céljai, valamint az eszközök és azok kalibrációja)
- az *intézményi struktúrák*
- és az interakciók uralkodó *stílusa*.

Az EU elsősorban a közpolitikák *tartalmának* integrációjára törekszik, de a konvergencia-mechanizmusok érinthetik a politika struktúráját valamint stílusát is. Magyarországon például a környezetvédelmi politika deklarált céljai teljesen összhangban állnak az Unió céljaival, eszközei pedig - különösen a jogszabályok rendszere - részben európaizálnak tekinthetők. Ugyanakkor az intézmények jellege és fejlettsége, valamint a szereplők közötti interakciók stílusa őrzi a régi kormányzati tradíciókat, és igen lassan alkalmazkodik a nyugat-európai mintákhoz és színvonalhoz.

Konvergencia. Az európaizálódás jelenségének leírása egyszerű lenne, ha azt pusztán a konvergencia metaforájával lehetne jellemezni. Több kutató szerint azonban a konvergencia-elmélet alkalmazása felületes eredményre vezet, és egészében nem elég kifinomult ahhoz, hogy leírja a tagállamok egyes közpolitikáinak területén kialakuló bonyolult európaizációs mintázatot. A szakirodalom (Ld. pl. Liefferink-Jordan 2002 és Bennet 1991) a közpolitikák európaizálásának négyféle konvergencia-mechanizmusát jelöli meg:

- utánzás külföldi tapasztalatok alapján;
- az elitek hálózatán keresztül érvényesülő, közös belátáson és tanuláson alapuló hatás,
- harmonizáció, nemzetközileg elfogadott eljárás, mely az egymásra utaltságon és a nemzetállami autonómián alapul;

- és a penetráció, mely a külső kényszereken, nyomáson alapul.

Hazai tapasztalatok alapján elmondható, hogy a közpolitikák európaizálásának folyamatában a nemzetközi szerződéseken alapuló harmonizációs mechanizmus az uralkodó. Az utánzásos- és az elithálózat tanulásán alapuló mechanizmus számára elsősorban a jelentősebb intézményi reformok előkészítésében jut szerep. Csupán euroszeptikus kutatók állítják, hogy a penetrációs mechanizmusnak Magyarország európaizálódása esetében jelentős szerepe lenne (Böröcz 2001).

A *"governance"* megközelítés a szereplők közti interakció és a politikai alkudozás hálózatainak jelentőségét hangsúlyozza a politikacsínálás és -alkalmazás területén, szemben a hagyományos *"government"* megközelítéssel. Bár a szótárak szerint mindkét szó kormányzást, irányítást, vezérlést, szabályozást jelent, a politológiai szóhasználat gyakorlatában egyre jobban elterjed, hogy amikor "jó kormányzásról" beszélnek, akkor a "good governance" kifejezést használják, hallgatólagosan szembeállítva a kormányok (government) hagyományos, "top-down" kormányzási módszereivel, melynek középpontjában a központilag megfogalmazott célok merev értelmezése, valamint az alsóbbrendű kormányzati szintek és valamennyi szereplő folyamatos értékelése áll. Ezt egészíti ki hangsúlyos új elemekkel a "governance" megközelítés. E fogalom mind sűrűbb megjelenése arra utal, hogy a politikai folyamatban egyre aktívabban vesznek részt a köz- és magánszektor, valamint a civil társadalom szereplői. Ugyanakkor alá kell húzni, hogy a nem-kormányzati szereplők aktívabb megjelenése nem feltétlenül párosul a hatalom diffúziójával (Ahonen 2003 és Bache 2003).

Többszintű kormányzás (multi-level governance). A politikatudományi gondolkodás egyre több figyelmet szentel e fogalomnak is (ld. pl. Hooghe-Marks 2001). Azt a jelenséget fejezi ki, hogy a központi államapparátusoktól egyre több jogkör kerül át a fölérendelt nemzetközi, valamint az alárendelt és a mellérendelt hazai szervezetekhez. Nincs egységes nézet arról, hogy milyen modell alapján célszerű ezt megszervezni. A többszintű kormányzás elemzése során nemcsak a *jogkörök* (kompetenciák) különböző irányú áthelyezését kell figyelembe venni, hanem az intézmények adókivetési- és költsékezési jogát, valamint a formális és informális hatalomgyakorlási kapcsolatok decentralizációját is. A hatalom megosztásának egyik legfőbb dimenziója a területi szintek mentén valósítható meg, míg a tulajdonformák, jogi formulák és ágazatok mentén történő hatalommegosztás mintegy árnyalja, átszővi az alapvető textúrát.

Az Európai Unióban a kormányzás többszintűségének jelenlegi szintjét jelzi, hogy a régiók a központi kormányzat megkerülésével közvetlenül létesíthetnek kapcsolatot az Európai Unió központi szerveivel, mint nemzetközi szervezettel. Speciálisan a környezetvédelem területén a központi kormányok döntéshozatali kompetenciáját nemzetközi

szerződések, regionális autonómiák és nem-kormányzati szervezetekhez delegált jogkörök korlátozzák.

Nyílt kormányzati módszerek (open methods of co-ordination.) Ez a kifejezés kormányzati módszerek olyan portfólióját fedi, mely segít áthidalni a többszintű kormányzás bevezetésével járó koordinációs nehézségeket. Az Unió gyakorlatában a különböző tagállami közpolitikák harmonizációja során sajátos módon ötvözik az utasítás és a meggyőzés eszközeit:

- egyrészt előírják a közös célok és elvek leszögezését, a kvantitatív vagy kvalitatív célok megfogalmazását a tagállamok számára,
- másrészt - politikaterülettől függően - nem annyira előírják, mint inkább ösztönzik az együttműködést, a legjobb gyakorlatok kicserélését, a tagállami akciótervek kidolgozását, a haladás rendszeres időközönként történő monitorozását és a tagállami erőfeszítések összehasonlítását.

Hálózatok. Széles körben elfogadott felismerés, hogy a régiók versenyképességét és a közpolitikák tervezésének, végrehajtásának sikerét nem annyira az egyedi intézmények és vállalkozások erényei határozzák meg, hanem inkább az intézményi szereplők által alkotott *hálózatok* kapcsolatgazdagsága, működőképessége, harmóniája. Az elmúlt évtizedben a szociológia, és ezen belül az intézményszociológia képviselői is csatlakoztak ahhoz az iskolához, amely a legkülönbözőbb természet- és társadalomtudományi diszciplínákban kutatja a hálózatok jelentőségét (ld. Barabási 2002 és Paraskevopoulos 2001). A közszolgálati, vállalati és civil szereplők által alkotott hálózatok kapcsolatsűrűségének, központosítottságának, a kapcsolatok szerkezetének kutatása jól illeszkedik az utóbbi évtized termékeny szociológiai paradigmájához, a társadalmi hálózatok elemzéséhez. A gazdasági együttműködés, a politikai hatások és innovációk terjedésének vizsgálatában is egyre elterjedtebb módszerként jelenik meg a személyes és az intézményi hálózatok kvantitatív elemzése (ld. pl. Letenyei 2000).

A hálózatépítés az európaizálódás során is a legtöbb szervezetben bevált alkalmazkodási stratégia. A közösségi szereplők által kialakított társadalmi és intézményi hálózatok gazdag struktúrája lehetővé teszi az információáramlást, és bizalmat teremt, ezzel csökkentve a piaci tranzakciók költségeit, elősegíti a cserét, növeli az együttműködés lehetőségét az európaizálódás és az innováció kockázatos folyamatában; pozitív gazdasági következményekhez vezet és megkönnyíti a helyi és regionális fejlesztést. Speciálisan a helyi fejlesztési politikák válnak hatékonyabbá attól, ha alapelveik a közzsféra és a magán szereplők közti szoros együttműködés keretében fogalmazódnak meg és kerülnek bevezetésre. Másrészt a hálózatok a verseny elkerülésének vagy az egyéni viselkedés erős ellenőrzésének eszközeivé is válhatnak, elbátortalaníthatják a fejlesztési kedvet, így

csökkentve a hatékonyságot. Szélsőséges esetekben a túl erős hálózatok protekcionizmushoz, politikai kliensrendszer kialakulásához, vagy akár korrupcióhoz és gazdasági bűnözéshez is vezethetnek. Mindazonáltal a kutatások egyetértenek abban, hogy szükség van olyan intézkedésekre, melyek jogi, szervezetfejlesztési és pénzügyi támogatással segítik az intézményi szereplők közti együttműködési hálózatok létrehozását és fejlesztését. (Triglia 2001).

Társadalmi kapcsolatháló elemzés. A hálózatelemzés legkülönbözőbb kontextusban alkalmazott verbális, leíró megközelítései mellett megjelentek az egzakt empirián alapuló kvantitatív módszerek is. A társadalmi kapcsolatháló elemzés (Social Network Analysis, SNA) a szereplőknek a kapcsolatok rendszerébe való beágyazottságát, az így keletkező hálózat mérhető sajátosságait vizsgálja matematikai alapon, számítógépes támogatással (Scott, 1991).

A társadalmi tőke – mint egy közösség adottsága – a szereplők közös értékeit, elkötelezettségét, pozitív hagyományait, együttműködési képességét integráltan kifejező fogalom, melynek mértéke szorosan összefügg a helyi intézményrendszer alkalmazkodó- és tanulási képességével. A nemzetközi szervezetek felismerték, hogy a társadalmak jó közérzete és a gazdaság növekedése egyaránt szorosan összefügg ezekkel a tényezőkkel (OECD 2001).

Az Unió egyre nagyobb hangsúlyt helyez a "nyílt" kormányzási módszerekre

2001-ben az Európai Unió Fehér Könyvet bocsátott ki az európai kormányzási irányítási módszerekről (European Governance – a White Paper 2001). A dokumentum címzettje nemcsak az unió központi adminisztrációja, hanem a jelenlegi és a csatlakozásra váró tagállamok, azok régiói, városai és civil társadalma is. A kezdeményezés célja, hogy fokozza a politikai folyamat nyitottságát, rugalmasságát, számon kérhetőségét, javítsa a szabályozás minőségét és hatékonyságát.

A Fehér Könyv

- bírálja a közösségi *joganyag tagállami beépítésének* lassúságát és rugalmatlanságát,
- hangsúlyozza, hogy a *társadalmi hálózatok* (vállalkozások, önkormányzatok, kutatóközpontok, közösségek kapcsolatai) hatékonyan javíthatják az EU politikáit,
- felhívja a figyelmet arra, hogy a *szakértők* szélesebb körű bevonása, a joganyaggal és annak alkalmazásával kapcsolatos *kockázatelemzések, hatásvizsgálatok* el-

készítése javíthatja a szabályozás minőségét, hatékonyságát és fokozhatja annak egyszerűségét.

- előrevetíti, hogy az egyeztetésbe és a döntéshozatalba a jelenlegi szintnél is intenzívebben be kívánják vonni a *civil társadalom* képviselőit, így az egyházakat, szakszervezeteket, munkaadói képviselőket.
- leszögezi, hogy meg kell erősíteni a párbeszéd kultúráját, és ezért olyan *viselkedési kódexet* fogadnak el, amely előírja, hogy a törvényhozói és a politikai folyamat során milyen esetekben, kivel és hogyan kell konzultálni.

A Fehér Könyv szerint a jogszabályok elfogadása és harmonizálása pusztán egyik elemét jelenti az európai megoldások terjesztésének; emellett más, kötelező erővel nem bíró eszközök (non-binding tools) is szerepet kell kapjanak, így ajánlások, alkalmazási irányelvek, autonóm módon kidolgozott megoldásokat lehetővé tevő keretmegállapodások.

A dokumentum külön kitér arra, hogy a Közösség mikor és hogyan alkalmazhatja az úgynevezett „nyílt koordinációs módszereket” (Open Methods of Coordination, OMC). Az OMC-vel jellemezhető projekteknél a vertikális és horizontális koordinációt nemzetállami kísérletezéssel, uniós-szintű monitorozással és a sikeres megoldások közzétételével kombinálják. A módszer célja, hogy megteremtse a *politikai tanulás kereteit* a központi szervek által adott irányelvek, normák, valamint a benchmarking technikáinak alkalmazásával. Az OMC ígéretes eszköz a közös célok azonosítására és követésére, mert tiszteletben tartja a nemzeti sokféleséget, és az Európai Uniót a politikai kísérletezés természetes laboratóriumává alakítja át. Alkalmas arra, hogy segítségével föderális rendszerek *többszintű kormányzását* javítsák. Ugyanakkor az OMC újabb igényeket támaszt a decentralizált és a vertikális koordináció fejlesztésére, és új intézményi elrendezést tesz szükségessé (institutional design).

Nem cél, hogy az OMC helyettesítse a hagyományos törvényhozási és végrehajtási folyamatokat, inkább annak kiegészítésére használható. Elsősorban ott kell alkalmazni, ahol az EU alapszerződésai csak korlátozottan alkalmazhatók, ahol a kötelező erejű direktívák alkalmazására hiányzik a konszenzus, valamint olyan politikaterületeken, amelyek túl komplexek ahhoz, hogy európai szinten jól harmonizálják őket (Overdevest 2002, Zeitlin 2002).

2000-es feltűnése óta az OMC sikeres pályát futott be az európai politizálás gyakorlatában. Alkalmasnak bizonyult arra, hogy életközeli kísérletek során a felszínre hozza: mi működik jól a közpolitikai problémák megoldása terén és mi nem. Az OMC prototípusait a belső piacra és az Európai Monetáris Unióba történő *belépési kritériumok*, va-

lamint az Európai Munkaerőpiaci Stratégia (EES, European Employment Strategy) alkotják.

A Fehér Könyv jelentős prioritást rendel ahhoz, hogy a közösségi törvények megszegőivel szemben ne csak jogi lépéseket tegyenek, hanem vizsgálják ki a joganyag nehezen alkalmazható részeit, elemzik annak okait, folyamatosan ellenőrizték a nemzeti és a közösségi joganyag koherenciáját, és az intézmények együttműködése keretében fejleszték ki a jogalkalmazás legsikeresebb eszközeit.

Nyílt módszerek már korábban is jelen voltak az unió kormányzási tevékenységében, és a Fehér Könyv csak a hangsúlyokat helyezte át némiképpen. Az EU olyan közpolitikai, amelyek nem rendelkeztek jogi kényszerítő eszközökkel, – például a kis- és középvállalkozások fejlesztése – mindig is erőteljesebben éltek az olyan eszközökkel, mint az *ajánlások*, a *konferenciák* és *munkaértekezletek*, az úgynevezett benchmarking és twinning projektek során megvalósított *kormányközi tapasztalatcserék*, valamint a konkrét célokat megfogalmazó úgynevezett "folyamatok", melyeket a kezdeményező konferenciának otthont adó városok neveivel láttak el (Futó 1999).

A Fehér Könyv élénk vitát váltott ki. Kritikusai kiemelik, hogy az érdekképviseltek jogainak túlhangsúlyozása az Európai Unió demokratikus folyamatainak túlsúlyosodásához vezethet ("EU democracy is already overloaded", ld. Greenwood 2002). Már ma is több mint 1.400 regisztrált érdekcsoport és mintegy 20.000 érdekképviselő vesz részt az Európai Unió politikájának alakításában. Ezért a bírálók szerint időszerű lenne az érdekcsoportok átvilágítása, akkreditációja, a szabályozottak és a szabályozók közötti párbeszéd szervezettebbé tétele, az érdekegyeztetés felhívításának elkerülése. Kritikusai azt is bírálták, hogy a legjobb gyakorlatot feltérképező projektekben, tanulmányokban a lemaradó országokat túl élesen bélyegezték meg (Porte 2001).

Tanulási folyamat az unió környezetvédelmi diplomáciájában

Az Európai Unió nemzetközi környezetvédelmi diplomáciájában jelentős változások mentek végbe az 1986-os spanyol csatlakozás óta (Christiansen-Tangen 2001). Spanyolország csatlakozási tárgyalásainál az EU még csak ahhoz ragaszkodott, hogy az új tagállam fogadja el és építse be saját jogrendszerébe az unió környezetvédelmi szabályait. Ehhez a követelményhez akkor még nem tartozott olyan szempontrendszer, amely figyelembe vette volna, hogy a szóban forgó jogszabályok alkalmazását esetleg intézményi hiányosságok vagy pénzhiány akadályozhatják.

Az ezt követő másfél évtizedben azonban, az újabb csatlakozó országok esetében az EU hozzáállása teljesen megváltozott. A kelet-európai országok környezeti problémái a

korábbi csatlakozási hullámoknál nagyobb kihívást jelentettek az EU-nak, egyrészt mert itt sokkal rosszabb volt a környezet állapota, másrészt mert időközben a környezetvédelmi jogszabályok száma jelentősen, mintegy 300-ra emelkedett, harmadrészt mert a közbeeső másfél évtizedben az EU számára világossá vált, hogy amennyiben a csatlakozás környezetvédelmi fejezetét nem részletezi kellőképpen, akkor ez az EU számára jelentős, utólag felmerülő költségeket jelent. Az EU felismerte, hogy a csatlakozó országokban erősíteni kell a környezetvédelem adminisztratív struktúráit.

A korábbi csatlakozási hullámokhoz képest jelentős különbség volt az is, hogy Közép- és Kelet-Európában a csatlakozást megelőző uniós segélyprogramok (Phare, ISPA) környezetvédelmi projektjei tanulságképpen szolgáltak abban a tekintetben, hogy a támogatott országok mennyire képesek sikeresen hasznosítani a környezetvédelmi célú pénzügyi segélyeket. Ráadásul az EU közben megfogalmazta azt a doktrínát, hogy a környezetvédelmi integráció tempóját a leglassúbb és a leginkább vonakodó ország szabja meg.

Mindezek miatt az EU Közép- és Kelet-Európában már azzal a hármas követelményrendszerrel állt elő, hogy a jelentkező országok ne csak a környezetvédelem (a) *törvényi feltételeinek* feleljenek meg, hanem az (b) *intézményi* és (c) *pénzügyi* kihívásokra is találjanak válaszokat. Az integrációs stratégia tehát messze túlment azon a szinten, hogy pusztán a jogszabályok formális áttemelését követelje meg, és jelentős energiát fektettek – az úgynevezett „implementációs deficit” elkerülése érdekében – intézményfejlesztési és pénzügyi lépések formálásába.

Az adaptáció politikája tehát messze túlmegy a jogszabályok harmonizációján, mert figyelembe kell vennie a konkrét döntéshozatalt befolyásoló társadalmi érdekeket és konfliktusokat valamennyi csatlakozó országban. Az újonnan csatlakozó országok eltérő múltja és politikai szerkezete miatt az Európai Uniónak nemcsak az eszközeit kell módosítania, hanem saját intézményeinek jellegét is. (Fiala 2001).

Intenzívebb európaizálódás az eszközökben és az intézményekben, mint a célok és a stílus tekintetében

Egy esettanulmány kapcsán megvizsgálták, hogy milyen és mekkora hatása van az Európai Uniónak a tagállamok környezetvédelmi politikájára, valamint hogy ez a hatás milyen mechanizmusokon keresztül érvényesül (Lieberink–Jordan 2002). A szerzők az európaizációs folyamatot egyszerűen úgy definiálták, mint az európai integráció hatását a tagállamok politikaformálási folyamataira és közpolitikáira. A kérdést úgy is feltették, hogy lehet-e egyáltalán ezt az évtizedes folyamatot konvergenciának nevezni, tehát a környezetvédelmi politika területén azonos irányban haladnak-e a tagállamok. További

kérdés, hogy vajon vannak-e ezeknek a változásoknak általános, valamennyi tagállamra érvényes tendenciái? Az ellenhipotézis úgy szól, hogy Brüsszel felülről lefelé történő hatása minden nemzetállam kontextusában másképp érvényesült.

Módszertani paradoxon. Az európaizálódás kutatását itt - és valamennyi egyéb konkrét politika-területek alkalmazkodásának esetében is - megnehezíti a hatásvizsgálatok általános paradoxona. Eszerint (Lieberink–Jordan 2002 és Goetz, 2000) az európaizálódás kutatása nem más, mint egy okhoz tartozó következmény (hatás) keresése; – ám mihelyt a hatás valamelyes részletezettségi fokban előtűnik, az eredeti ok körül hirtelen több, hasonlóan valószínű versenytárs tűnik fel, melyek maguk is jogosan tarthatnak igényt arra, hogy a megfigyelt hatás okai lehessenek. A paradoxont az uniós integrációra alkalmazva, a kérdés az, hogy ha a konvergencia egyáltalán megtörténik is, hogyan igazolható, hogy azt az európaizálódás okozza?

A környezetvédelmi politika az EU legfejlettebb kompetencia területe, amely az elmúlt 30 év során egyre több, a környezettel összefüggő témakört, részpolitikát fedett le. Az integrációs folyamat kezdetén a közösség tagállamainak többsége már rendelkezett többé-kevésbé kifejlett környezetvédelmi politikával, így a konvergencia vagy annak hiánya a kutatók számára többé-kevésbé megfigyelhető.

A kutatás tíz EU tagállamra terjedt ki, (Ausztria, az Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Németország, Spanyolország és Svédország). Valamennyi tagállam esetében készült egy-egy országtanulmány, ami az EU környezetvédelmi politikájának érvényesülését ismertette.

Az eredmények a következők voltak.

- *Ami a környezetvédelmi politika céljait illeti*, kimutatták, hogy a korszerű környezetvédelmi elvek elfogadása (például, hogy a szennyezés helyett lehetőleg annak okát kell megszüntetni) azokban az EU tagállamokban volt gyorsabb és egyértelműbb, amelyek eleve progresszívabb környezetvédelmi orientációval rendelkeztek. Ez némileg megkérdőjelezte az EU-specifikus hatás intenzitását.
- *Ami a környezetvédelmi politika eszközrendszerét illeti*, itt az EU hatása már könnyebben felfedezhető. Így például a szennyezések kibocsátásának mérési módszerei, valamint a különböző környezetvédelmi eljárások (hatásvizsgálat, környezeti információhoz való hozzájutás, környezetvédelmi menedzsment) területén erősebb konvergencia fedezhető fel, mint a célok területén. Továbbá direktívák segítségével számos, termékekre és technológiákra vonatkozó környezetvédelmi szabványt egységesítettek.

- *Ami a politika intézményi struktúráját illeti*, itt a nemzetállamok azon intézményeiben figyelhető meg a legerősebb konvergencia, melyek munka-kapcsolatban állnak az EU központi szervezeteivel. Ezek általában központi végrehajtó szervezetek – például környezetvédelmi minisztériumok, melyeknek EU-alkalmazkodásért felelős részlegei megerősödve kerültek ki a folyamatból. Miközben több tagállam lépéseket tett a környezetpolitikai döntések területi decentralizációjára, a közösségi szempontok alkalmazásának kötelezettsége óhatatlanul *centralizációs folyamatot* indított be. Ezzel egyidejűleg a jogharmonizáció csökkentette a nemzeti parlamentek befolyását a környezetvédelmi jogalkotásban. Ugyanakkor az EU szélesítette a nem-kormányzati szervezetek lehetőségeit, amelyek Brüsszelt emelőként használhatták politikájukban. Az unió a környezetvédelem területén is beavatkozott egyes tagállamok érdekegyeztetési, koordinációs politikájába, de alapvetően nem kérdőjelezte meg a szabályalkotási alkufolyamat hagyományos eszközeit.
- *Ami a nemzeti környezetvédelmi politika stílusát illeti*, ezt nem nagyon befolyásolta az európai integráció, tehát ahol korábban zöldebb vagy inkább megelőző jellegű volt a környezetvédelmi politika, ott az is maradt.

A konvergencia-mechanizmusok tehát elsősorban a politika tartalmát érintették, mégpedig elsősorban a harmonizációs mechanizmus révén, miközben az utánzás, az elithálózatok példája és a penetráció kevésbé működött (Lieverink-Jordan 2002). Az EU hatása tehát mintegy "átszötte" a nemzeti környezetvédelmi politikákat a maga kék-sárga szálaival, elsősorban a szabványok, a minisztériumok, a parlamentek és a nem-kormányzati szervezetek státuszának befolyásolásával. Továbbá "kivasalta" azokat a gyűrődéseket, amelyek a tagállamokban a modern környezetvédelmi politika kezdeteit követően, a 60-as évek óta keletkeztek: például megszüntette bizonyos eszközök kizárólagos használatát, vagy szélesítette az érdekegyeztetésbe bevont privát és regionális szereplők körét, stb. Az unió tehát lényegesen nem változtatta meg a tagállami környezetvédelmi politikák szövetének sem az alapvető összetételét, sem annak mintázatát. Szó sincs arról, hogy a környezetvédelmi politikák egyetlen modell irányában konvergáltak volna. Feltehető, hogy amennyiben a konvergencia-mechanizmusok nem változnak, akkor a csatlakozó országok sem európai kényszerzubbonyként fogják megélni a változásokat, sőt az európaizálás jelenségei mellett a csatlakozó országok környezetvédelmi megoldásainak, megközelítéseinek egyike-másika el fog terjedni a régi tagállamok körében.

AZ UNIÓS FELZÁRKÓZÁS HATÁSMECHANIZMUSAI A HAZAI HULLADÉKGAZDÁLKODÁSBAN

A következő két fejezetben azt elemeztük, hogy az Európai Unió környezetvédelmi politikájában lejátszódott tanulási folyamat hogyan megy végbe Magyarországon a környezetvédelem egyik legérzékenyebb politikaterületén, a hulladékgazdálkodásban. Központban a következő kérdések állnak.

- Miként hat a hazai környezetpolitikára az európaizáció? Milyen intézményeken és azok milyen hálózatain keresztül terjed? Hogyan, milyen mechanizmusokon keresztül érvényesül, és milyen intézményi tanulási folyamatokat indít be?
- Mennyire többszintű a hazai környezetvédelmi kormányzás, és hogyan hatott erre az uniós alkalmazkodás?
- Vajon az uniós alkalmazkodás mely formája érvényesült a leginkább: az utánzás, a harmonizáció vagy a penetráció, és milyen értelemben lehet itt konvergenciáról beszélni?
- Vajon az uniós alkalmazkodás a kormányzás mely attribútumait érintette leginkább: a célokat, az eszközöket, az intézményeket vagy a kormányzási stílust?

A jogrendszer harmonizációja

A jogharmonizáció az uniós alkalmazkodás leginkább formálisnak és klasszikusnak tekinthető mechanizmusa, melynek során a szóban forgó közpolitika jogi eszközeit az Acquis Communautaire követelményei szerint alakítják át.

Magyarország már a 90-es évek elején, a *Társulási Szerződés* értelmében vállalta ökológiai politikája és törvényei kiigazítását az EU szabványoknak megfelelően. Az utóbbi évtizedben az együttműködés a magyar hatóságok és az unió hivatalai között a környezetvédelem területén folyamatos volt. Az EU éves országjelentései értékelték Magyarország váltakozó környezetvédelmi eredményeit. Az elmúlt évtized folyamán a magyar környezetvédelmi szabályozást folyamatosan és részleteiben is összehangolták az EU törvényhozással. A legfőbb uniós normáknak megfelelő előírások már beépültek a jogrendszerbe.

E fejlődés sarokkövei a következők voltak

- *Környezetvédelmi Törvény*. Az 1995-ös 53. törvény a környezet védelmének általános szabályairól lefekteti a környezetvédelemmel kapcsolatos követelmények átfogó rendszerét és a környezetvédelem gazdasági eszközeit, tisztázza az egyes szereplők kötelelességeit.
- *Nemzeti Környezetvédelmi Program*. Az 1997-2002-es Nemzeti Környezetvédelmi Program kidolgozása a Parlament 83/1997-es döntésének megfelelően. A

Nemzeti Környezetvédelmi Program figyelembe veszi a Közép és Kelet-Európának szóló EU bővítési alapidokumentumot, az EU Ötödik Akcióprogramját és az Agenda 21 című Környezeti Akcióprogramot.

- *Kormányprogramok.* Az 1998-tól 2000-ig szóló Kormányprogram bevezette a jogharmonizációs programot, azzal a céllal, hogy 2002-re elérjük a magyar környezeti törvények teljes közelítését az EU törvényhozáshoz. Az Acquis Communautaire Átvételének Nemzeti Programja tervcélokat, a jogharmonizációt illető határidőket, intézményépítési és végrehajtási szükségleteket határozott meg, felbecsülte a harmonizációs költségeket, és részletezte azok forrásait a központi költségvetésre, a magánszektorra és a helyhatóságokra kiterjedő megoszlásban.
- *Hulladékgazdálkodási Törvény.* A magyar hulladékgazdálkodás alapvető jogi dokumentuma a 2000/XLIII a Hulladékgazdálkodási Törvény, amely már összhangban van az EU 75/442 sz. Hulladékgazdálkodási Keretdirektívájával. A Törvény - és az azt követő, többségükben már az egyes tárcák által kibocsátott végrehajtási utasítások - tisztázzák a hulladékgazdálkodás valamennyi típusú szereplőjének jogait és kötelességeit. A környezetvédelmi tárca csak e törvény rendelkezéseit követően kapott nagyobb felelősséget a települési hulladékkal kapcsolatban, azelőtt a hulladékgazdálkodási kérdések területi szinten az önkormányzatokhoz és az építéssel kapcsolatos közigazgatási szervezetekhez tartoztak, a szabályozás pedig hiányos és elavult volt.
- *Környezetvédelmi csatlakozási tárgyalások.* Az EU és Magyarország közti csatlakozási tárgyalások környezetvédelmi fejezetét 2001 júniusában lezárták. Becslések szerint csupán e tárgyalási fejezettel kapcsolatos harmonizációs költségek 2500 milliárd Ft-ra (kb.10 milliárd euró) tehetők. Magyarország csak négy EU szabályozás esetében kapott halasztást (derogációt). A megegyezés értelmében az EU ellenőrzi a harmonizált környezetvédelmi szabályok körét, tartalmát, végrehajtási minőségét, és meg nem felelés esetén az Európai Legfelsőbb Bíróságnak jogában áll büntetést kiróni a magyar kormányra. A jogharmonizációs halasztást (derogációt) szenvedő uniós jogszabályok közül kettő is a hulladékgazdálkodásra vonatkozik: a hulladékégetésre és a csomagolóanyagok újrahasznosítására vonatkozó EU direktívák követelményeit Magyarországnak nem kell a csatlakozás időpontjára teljesítenie.

Eredmények és hiányosságok. A jogharmonizáció eddigi eredményei jelentősek. 2002-re az ország elfogadta az EU környezetvédelmi szabályozásának és normáinak többségét. A környezetvédelmi politikák nagyrészt gazdasági szabályozó és piac-konform eszközök használatán nyugszanak, és megvalósításukat jelentős mennyiségű környezeti célú beruházás kísérte. Ugyanakkor a jogharmonizáció legtöbb problémája a

megfelelő politikai területek közti koordináció hiányából, a kormányservek egyenlőtlen sebességű alkalmazkodásából fakad. Zavart okoz, hogy az alacsonyabb szintű végrehajtási utasítások rendszerét kellő összehangolás nélkül osztották fel a felelős tárcák között, és hogy végrehajtásukhoz számos önkormányzati rendelet is hiányzik még.

Jogalkalmazás és intézményfejlesztés

Ahhoz, hogy a jogszabályok ne csak írott elvárások maradjanak, szükség van az intézményi kapacitás és a szervezeti kultúra fejlesztésére. A környezetvédelem europaizálásában a legnagyobb kihívást a jogalkalmazás, azaz a környezetvédelmi szabályozás érvényesítése, végrehajtása, valamint ennek előfeltétele: a környezetvédelmi intézményrendszer feljavítása jelenti. A korszerű jogalkalmazást azonban következtelen politikai döntések, az erőforrások és az információ hiánya, valamint a politikai kultúra és a környezetvédelmi tudatosság elégtelenségei hátráltatják.

A magyar környezet-és természetvédelmi politikát 1988 áprilisa óta miniszteriális szintre emelték. A 2002-es parlamenti választások óta a környezetvédelmi kérdéseket újra a vízgazdálkodással kapcsolták össze, egyazon minisztériumban. Az intézményi decentralizációt a hulladékgyűjtésben a rendszerváltás hozta meg, és ebben közvetlenül nem mutatható ki az EU integráció hatása. A környezetvédelmi felügyelőségek valójában a minisztérium kihelyezett részlegei, annak szoros felügyelete alatt működnek.

Az integrációs folyamat során, a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtása kapcsán egyre nagyobbak az országos szint alatt elhelyezkedő középszintű intézményi struktúrákkal szemben támasztott követelmények. Különböző olyan feladatok és felelőségek, melyek korábban a központi kormányzat szerveit terheltek, az országos szintről a helyi önkormányzatokhoz, valamint a regionális és helyi állami közigazgatáshoz kerültek. E szervezetek kapacitása azonban korlátozott, mind az erőforrások, mind pedig a szakértelem tekintetében.

A PHARE program számos projektjének célja a környezetvédelem intézményi struktúrájának modernizációja. Számos intézményfejlesztési akció célja éppen volt, hogy segítsenek bevezetni az Unió környezetvédelmi jogszabályait és átadják a tagállamok tapasztalatait. E programok első hulláma 1988-89-ben kezdődött: az EU által delegált szakértők megvalósítási tanulmányokat készítettek, informatikai és szervezetfejlesztési javaslatokkal éltek. Később a támogatás egyre inkább beruházások finanszírozásában nyilvánult meg, majd a 90-es évek végétől a beruházási programok a PHARE keretében egyre inkább átadták helyüket az úgynevezett twinning programoknak. E programok keretében egy-egy európai uniós szakértő érkezett egy nemzeti környezetvédelmi hatóságtól és konkrét magyarországi projekteket valósított meg.

A hulladékgazdálkodási tervezés

A hulladékgazdálkodási tervezés a többszintű kormányzás egyik legfontosabb koordinációs mechanizmusa, hiszen a tervek készítésével egyidejűleg egyfajta informális alku valósul meg a közigazgatás szintjei, a gazdasági érdekcsoportok és a civil szféra között. A tervek elkészítése az EU környezetvédelmi törvényhozásának kulcsfontosságú eleme, amit a hazai környezetpolitika is átvett.

Az Országos Hulladékgazdálkodási Terv a Parlament által 2002-ben elfogadott törvény. A Terv kidolgozását széleskörű egyeztetés előzte meg. Céljai között szerepel, hogy 2005 utánra a csomagolóanyagok felét újra hasznosítsák és 2008 után a hulladéklerakók csak olyan hulladékot fogadhatnak, amit nem lehet sem újra hasznosítani, sem elégetni. A Terv végrehajtása 2002 és 2008 között 360 milliárd Ft (1.4 milliárd euró) összegű költséget jelent. A kormány ennek egyharmadát az EU ISPA alapjaiból szándékozik finanszírozni.

A munkát hierarchikusan szervezik, hiszen ezt követően regionális-, megyei- és helyi hulladékgazdálkodási tervek is készülni fognak, részben kötelező, részben ajánlott jelleggel. A hulladékgazdálkodási tervek befolyásolják az adminisztratív testületek által kibocsátott döntéseket, meghatározzák a projektek végrehajtásának alapjait, és így hatása minden hulladéktermelőre és vaklamennyi gyűjtéssel, ártalmatlanítással, hasznosítással foglalkozó szervezetre kiterjed. Olyan hulladékgazdálkodási projekt, ami nem felel meg ezeknek a terveknek, nem finanszírozható a környezetvédelmi alapokból. A tervezési munka javarészt a környezetvédelmi szakapparátus feladata. Ez új, számára eddig ismeretlen és nem is a testére szabott munkát jelentett számára, amely nem annyira hatósági munka, mint inkább egyeztetési és menedzselési feladatok sorozata.

A hulladékgazdálkodási infrastruktúra uniós támogatású fejlesztési programjai

Az uniós társfinanszírozású programok céljait és eszközeit úgy határozták meg, hogy azok együttműködésre kényszerítik a köz- a magán- és a civil szféra csoportjait. A projektek csak úgy valósíthatók meg, ha az egymáshoz közel eső települések önkormányzatai szövetkeznek egymással és a hulladékkezelési magáncégekkel (public-private partnership).

A Közösség 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 bevezetésében. Az EU támogatási alapokból máris számos hulladékgazdálkodási projektet társfinanszíroztak.

A kilencvenes évek folyamán létrehozták a környezetvédelmi beruházások közösségi finanszírozásának hatékony és átlátható intézményi feltételeit. Fokozatosan kialakult az Unió előcsatlakozási alapjaiból érkező pénzeket fogadó intézményrendszer. A rendszerváltozás utáni első években a legtöbb EU támogatást a PHARE program biztosította, amely sok környezetvédelmi projektet is támogatott. Ezt a programot fokozatosan megszüntetik, és az úgynevezett előcsatlakozási célú ISPA és SAPARD programok kezdtek helyettesíteni. Az ISPA program erőforrásainak közel fele a környezetvédelmet szolgálja.

Bár a támogatási programok segítenek az új beruházások finanszírozásában, az ennek eredményeképpen létrejött infrastruktúra éves működési költségeit a helyi önkormányzatoknak és azok magángazdasági partnereinek kell fedezniük. Ezért az ilyen projektek sok esetben egyrészt szerződéses alapú tulajdonosi együttműködést hoznak létre a kedvezményezett helyi önkormányzatok között, másrészt közszféra-magánszektor közötti partnerkapcsolatokat (úgynevezett Public-Private Partnership-eket, PPP) hoznak létre az infrastruktúra-tulajdonos helyi önkormányzatok és az infrastruktúrát működtető magáncégek között.

Koordinációs problémák és helyi erőforrások hiánya miatt a létesítmények felépítésére szánt három évből rengeteg idő, akár annak kétharmada is elmegy a szervezésre és a tervezésre. További kedvezőtlen jelenség, hogy a helyi és ágazati érdekcsoportok jelentős lobbyerejének köszönhetően a környezetvédelmi beruházások gyakran alacsony prioritású és kevésbé hatékony területeket céloznak meg.

Az ISPA program keretében az EU a 2000-2003 években 12 integrált hulladékgazdálkodási rendszer fejlesztését támogatja Magyarország-szerte. Konkrétan 2002-ben hat integrált hulladékgazdálkodási rendszer projekt volt az országban a megvalósítás folyamatában, mindegyikük több tucat település hulladékának fogadására lesz képes². A programok jellegzetesen egy sor területileg szétszórt hulladékgazdálkodási infrastruktúra (hulladékgyűjtési, komposztálási, válogatási és szállítási kapacitások) kiépítését foglalják magukban, melyeknek középpontjában egy-egy nagy kapacitású, korszerű központi hulladéklerakó létesítése áll.

² E kistérségi beruházások közül kettő az alább részletesen vizsgált Közép-Magyarországi Régió területére esik.

A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS HAZAI SZÍNTEREI A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSBAN

A közigazgatás területi szintjei közötti egyeztetés fejlődése

A hulladékgazdálkodással kapcsolatos szabályok megfogalmazása a központi kormányzat feladata, és ennek során egyeztetnie kell az EU intézményeivel. A közigazgatás és a területfejlesztés alacsonyabb szintjei részt vehetnek a szabályalkotást megelőző alkufolyamatban, de ennél jelentősebb szerepet kapnak a források elosztásában és a jogszabályok végrehajtásában, és a jogalkalmazás ellenőrzésében.

A régiók, mint hivatalos testületek a hulladékgazdálkodási piac legkevésbé jelentős szereplői közé tartoznak. Mindazonáltal befolyásolják az uniós és a magyar költségvetési források elosztását, és így nagy hatásuk lehet a hulladékgazdálkodási infrastruktúra beruházási döntéseire. Stratégiai terveik általában figyelembe veszik a hulladékgazdálkodás szempontjait, komplex hulladékgazdálkodási programok keretében rendelkeznek regionális hulladéklerakók létesítéséről, hulladék újrahasznosítási programokról, a feltöltött, ellenőrizetlen hulladéklerakók rekultivációjáról, az illegális hulladéklerakók felméréséről és megszüntetéséről.

A megyék hulladékgazdálkodási szerepe fokozatosan visszaszorult, annak ellenére, hogy a jelenleg hatályos törvények szerint minden megyei önkormányzat köteles részt venni a megye területén a környezeti szempontból kielégítő hulladékkezelés fejlesztésében. A megyei önkormányzatok is készíthetnek hulladékkezelési tervet, de ez nem kötelező. Amennyiben megteszik, akkor össze kell hangolniuk a helyi hulladékgazdálkodási tervet, elő kell segíteniük a helyi önkormányzatok közös hulladékkezelési területeinek kijelölését, és együtt kell működniük más megyei önkormányzatokkal a hulladékgazdálkodási feladatok végrehajtásában.

Budapest sajátos egység a hulladékkérdés megoldásában. Az országban a főváros termeli egy főre vetítve a legmagasabb hulladékmennyiséget. Budapest hulladéklerakói a fővárosi agglomerációban helyezkednek el, ami jelentős hulladékáramlást jelent a centrumból a periféria irányába. A szilárd hulladék égetése szintén konfliktusokat teremt a főváros és agglomerációja között. Az ország legnagyobb hulladékégetője, melynek Budapest önkormányzata a tulajdonosa, a fővárosban található, de azon szomszédos települések számára okoz levegőszennyezést, amelyek az uralkodó széljárás irányába esnek. E települések által gyakorolt jogi nyomás hozzájárul ahhoz, hogy a hulladékégető környezetbarát beruházást valósítson meg (hatékonyabb füstgázsűrők). A Budapesti Főpolgármesteri Hivatal tulajdonosa és egyben legnagyobb ügyfele az ország legnagyobb hulladékkezelő cégének, az FKF Rt.-nek.

A helyi önkormányzatoknak kell a legnagyobb felelősséget vállalni a települési szilárd hulladék elhelyezéséért. A hulladékgazdálkodási szolgáltatásokat vagy saját tulajdonú helyi közszolgáltató vállalatuk révén nyújtják, vagy pedig magán- esetleg vegyes tulajdonú közszolgáltató cégeken keresztül. A hulladékgazdálkodás csak egyike annak a számos politika-területnek, amelyekben a helyi önkormányzatok kötelezettségei és forrásai nem felelnek meg egymásnak. A Hulladékgazdálkodási Törvény (2000) és az Országos Hulladékgazdálkodási Terv (2002) ezt a tényt még láthatóbbá tette, amikor előírta, hogy a modern szigeteléssel nem rendelkező hulladéklerakókat be kell zárni, továbbá kötelezte a helyi önkormányzatokat, hogy a szerves szilárd hulladékokat külön kezeljék, és hogy a települési hulladéklerakóikat rendre vizsgálják felül. A gyakorlatban a helyi önkormányzatok figyelmen kívül hagyják ezeket a jogszabályokat, és a kormánynak nincs eszköze, hogy fellépjen a szabálykövető magatartás érdekében. A helyi önkormányzatok szövetségei gyakran bírálták, hogy a kormány a kötelezettségek mellé nem teszi hozzá a feladatok megoldásához a szükséges pénzeket.

A gazdasági érdekcsoportokkal való egyeztetés fejlődése

A kilencvenes évek közepétől egyre nagyobb súlyt kapott a magánszektor és a kormányzat jogharmonizáció keretében végzett együttműködése. A jogszabályok előkészítése során a környezetvédelmi kormányzati szerveknél az a gyakorlat alakult ki, hogy a társadalmi egyeztetés során legtöbbször egymástól elkülönítve kérdezik meg az érdekelteket. A tapasztalatok szerint így komolyabb hozzáadott értéket, használhatóbb érvrendszert kapnak a szereplőktől, mintha egy asztal köré ültetnék le őket.

A hulladékkal kapcsolatos szabályozások és a hulladékgazdálkodási tervek elfogadását ma már mindig egyeztetés, alkufolyamat előzi meg. A kormányzati szervek a tervezeteket egy lista alapján elküldik az érintetteknek, érdekképviselőknek, szakmai szervezeteknek, kamaráknak véleményezésre, és e szervezetek meghívást kapnak az egyes tárcaszintű és tárcaközi fórumokra is. A kormányzati szervekkel történő együttműködés formája sok esetben a szakmai szervezet által elkészített hatásvizsgálat. A nagy vállalkozói érdekcsoportok (például az MGyOSz) környezetvédelmi munkacsoportokat hoztak létre, a szakértői hálózatok tagjai vállalati szakemberek. Így a Hulladékgazdálkodási Törvény és az Országos Hulladékgazdálkodási Terv koncepcióját több éven keresztül egyeztették; és ebben a folyamatban konferenciák és más fórumok is szerepet játszottak.

A vállalkozások érdekérvényesítési lehetőségei azonban ezzel még nem merülnek ki. Kialakult az a gyakorlat, hogy ha a cégek nem tudnak megbékülni egy hatósági döntéssel, akkor politikai közvetítőkhöz: képviselőkhöz, államtitkárokhoz fordulnak.

A gazdasági érdekcsoportokon belül a hulladékgazdálkodás szempontjából külön szektort alkotnak a hulladékgazdálkodási cégek, a hulladékkezelő vállalkozások. Ha a kisebb és a specializált cégeket is figyelembe vesszük, akkor országszerte több mint 1.400 cég van, amelyek a hulladék gyűjtése, lerakása, hasznosítása, szállítása, feldolgozása, vagy éppen a veszélyes hulladékok kezelése területén dolgoznak. E szolgáltatók egy része magántulajdonban van - a nagyobbak rendszerint külföldi befektető tulajdonában - , más részük pedig részben vagy egészben köztulajdonú hulladékkezelő vállalat, melyek szorosan kapcsolódnak az ügyfél önkormányzatokhoz.

A köztulajdonú köztisztasági vállalatok után a magántulajdonú hulladékkezelési cégek, valamint a hulladékhasznosító vállalatok is megszervezték szakmai egyesületeiket. Ezek a lobby csoportok a különböző kormányzati és önkormányzati szinteken intenzíven képviselik érdekeiket olyan területeken, mint a szabályalkotás, a beruházási stratégiák megválasztása, valamint a hazai és külföldi, továbbá a magán- és költségvetési eredetű források felhasználása.

A különböző hulladéklerakók között élénk verseny figyelhető meg melynek során a létesítmények működtetői és tulajdonosai (köztük önkormányzatok) egy-egy terület által termelt hulladék megszerzéséért versengenek a lerakó költséghatékonyságának elérése érdekében. A magyar szabályozás és hulladékgazdálkodási piac sajátosságainak köszönhetően, a NIMBY (Not In My Back Yard – Ne az én udvaromba) szindrómát tehát kiegészíti egy másik jelenség, amit PIMBY-nek (Put In My Back Yard – Tedd az én udvaromba) nevezhetünk. Ez a mozaikszó a hazai környezetben azt jelenti, hogy a hulladéklerakók tulajdonosai – köz-és magántulajdonosok egyformán – versenyeznek a hulladékért, hogy az az ő lerakóikba kerüljön.

A magántulajdonú hulladékkezelő cégek érdeke a hulladékgazdálkodási szolgáltatók piacának további liberalizációja, a még szabadabb verseny bevezetése azokon a részpiacokon, ahol a helyi önkormányzatok tulajdonában levő cégek még mindig monopolhelyzetben vannak. Néhány magántulajdonú hulladékgazdálkodási vállalat az EU integráció veszteseként értelmezi magát az EU finanszírozású hulladékgazdálkodási programoknak köszönhetően, mivel ezek a programok előnyben részesítik köztulajdonú versenytársaikat. Versenyhátrányként élik meg azt is, hogy a köztulajdonú cégek sokkal közelebb állnak a fő ügyfelek, a helyi önkormányzatok vezetői-és beruházási döntéseihez.

A hulladékgazdálkodás európaizálódásának egyik feltétele, hogy az országban jelenleg működő több ezer hulladéklerakót legalább egy nagyságrenddel kevesebb, de a modern igényeknek megfelelő lerakó váltsa fel. Folyik a vita a létesítendő hulladéklerakók számáról, kapacitásáról és optimális földrajzi elhelyezkedéséről. E vitában az egyik ol-

dalon jellemzően a hulladéklerakóval már rendelkező vállalatok, a másik oldalon pedig az ilyennel nem rendelkező helyi önkormányzatok állnak. A véleményeket nagyban befolyásolják a szereplők korábbi beruházásai.

A lakossággal és a civil szervezetekkel való egyeztetés fejlődése

A lakossági meghallgatás, véleménynyilvánítás, beleszólás intézményrendszere fokozatosan bontakozott ki a 90-es évek közepe óta. Az EU minták alapján átvett számos jogszabály előírja az állampolgárok bevonását a döntési folyamatba: ilyen például a környezetvédelmi hatásvizsgálatra, vagy az integrált szennyezés-megelőzésre vonatkozó törvény. Hasonlóképpen, ha egy környezetvédelmi projekthez Phare vagy ISPA támogatás társul, akkor már csak emiatt is ki kell kérni az érintett lakosság véleményét. A helyi közösségek gyakran élnek is a lehetőségekkel, és esetenként meg is akadályozzák a tervezett beruházást. Más esetekben viszont a lakossági fórumok szerepe elhanyagolható, és csak formalitást képviselnek.

A társadalmi egyeztetések során a döntéshozók rendszeresen meghallgatják a környezetvédelmi szervezetek véleményét is, jóllehet szerintük itt néha olyan radikális álláspontok is felmerülnek, amelyek a tiltás és a kötelezés eszközrendszerét túlhangsúlyozzák, és figyelmen kívül hagyják a gazdasági eszközöket és egy-egy intézkedés gazdasági következményeit. A környezetvédelmi kormányzat és a zöld mozgalmak közötti kapcsolatok nem eléggé rendszeresek, bár az egyeztetés keretei régóta létrejöttek.

A zöld mozgalmak tevékenységét pénzügyi és jogi gondok, valamint önkéntesek hiánya hátráltatja. Az önkormányzatok nem mérik fel, hogy milyen környezetvédelmi feladatokat lehetne a helyi civil mozgalmaknak átadni. Igaz, sok helyütt a civil mozgalmak erre nem is lennének képesek, de az is jellemző, hogy a legtöbb helyi civil mozgalom felkészültebb az európai szabályozásból, mint a területileg illetékes önkormányzat.

A HAZAI ESETTANULMÁNY KERETEI

Az európanizálódási folyamatnak az ágazati áttekintése mellett kutatásunkban egy konkrét hazai régióban kérdőíves felmérés segítségével elemeztük a folyamat különböző szereplőinek viselkedését és feltérképeztük a ténylegesen kialakított kapcsolatrendszerüket.

Felmérés a hulladékgazdálkodási politika szereplői körében

A felmérés keretében strukturált interjúkat készítettünk a Közép-Magyarországi Régió hulladékgazdálkodásának 32 intézményi szereplőjével: közintézményekkel, vállalatokkal és civil szervezetekkel. Egyazon intézményen belül szükség esetén több személyt is megkérdeztünk.

Az interjúk témái. A beszélgetések során a következő kérdésköröket bontottuk ki:

- A megvizsgált szervezet *kapcsolatrendszere* más szervezetekkel, intézményekkel;
- Az EU *integrációs mechanizmusok* megjelenése a megvizsgált szervezetnél, hatásuk a szervezet kapcsolatrendszerére;
- A megvizsgált szervezetben bekövetkezett *alkalmazkodási, tanulási folyamatok*.

Mintavétel a szereplők populációjából. A megkérdezett szereplők (intézmények, vállalatok, szervezetek) kiválasztásánál fontos szempont volt, hogy képviseljenek minden fontos, nagy hatással bíró kormányzati, önkormányzati, magán- és civil érdekeltet a Közép-Magyarországi Régió hulladékgazdálkodásának területén. A régió hulladékgazdálkodására befolyással bíró szereplőket a következőképpen csoportosítottuk.

- A megkérdezett intézményeknek körülbelül a fele a központi, regionális, kistérségi, fővárosi és helyi adminisztráció képviselője volt, különös tekintettel a környezetvédelmi kormányzat képviselőire. A minta tartalmazta a régió helyi önkormányzatainak területileg reprezentatív mintáját.
- A megkérdezett intézmények jelentős része a magánszektor szereplője volt. Az interjúalanyok között szerepelt a régióban aktív hulladékgazdálkodási cégek és azok szövetségeinek tevékenység szerint reprezentatív mintája. A hulladék előállító cégek képviselői mellett ezek többnyire olyan vállalkozások, amelyek hulladékkezelési szolgáltatásaikat legtöbbször önkormányzatok megbízásából végzik. A nagyobb hulladékkezelő cégek többnyire nagyobb települések vagy külföldi tulajdonosok tulajdonában vannak, és a legtöbbször valamely EU tagállamban működő holding magyar leányvállalatai.
- Néhány további megkérdezett szervezet a civil szférához tartozik, ezek a hulladékgazdálkodás kérdéseivel foglalkozó környezetvédelmi csoportok.

1. táblázat

A kutatás keretében elkészült interjúk

Kormányzati intézmények	Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium (ISPA Főosztály és Hulladékgazdálkodási Főosztály, (Budapest), Közép-Dunavidéki Környezetvédelmi Felügyelőség (Budapest).
Megyei önkormányzat	Pest Megyei Önkormányzat Környezetgazdálkodási Iroda (Budapest).
Regionális fejlesztési intézmény	"Pro Regio" Ügynökség: Közép-Magyarországi Fejlesztési és Szolgáltató Kht. (Budapest).
Helyi önkormányzatok kistérségi társulásai	Dél-Buda Környéki Területfejlesztési Önkormányzati Társulás (Budakeszi), Zsámért - Zsámbéki Medence területfejlesztési társulás (Biatorbagy).
Helyi önkormányzatok	Aszód , Fővárosi Önkormányzat Közmű Ügyosztály (Budapest), Budakeszi, Csömör, Gödöllő, Pusztazámor , Solymár, Zsámbék.
Hulladékgazdálkodási vállalatok	Fővárosi Közterület Fenntartó Részvénytársaság (Budapest) , Ökoviz Kft. (Cegléd), VÜSZI Kft. (Gödöllő), Ceszolg Kft. (Cegléd), ASA Magyarország Kft. (Gyál), Biofilter Kft. (Budaörs), Doppstadt Kft. (Zsámbék), Eresco Co. (Budapest), Pyrus-Rumpold Kft. (Budapest-Aszód), Becker Kft. (Érd), Mózes Kft. (Cegléd), Szelektív Hulladékhasznosító Kft. (Tura), Rumpold Bicske Kft. (Bicske).
Szakmai egyesületek, vállalkozói érdekképviseletek	Kommunális Hulladékgazdálkodási Magánvállalkozások Egyesülete (Budapest), Köztisztasági Egyesülés (Gárdony), Hulladékhasznosítók Országos Egyesülete (Budapest), Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége (Budapest).
Környezetvédelmi és tájvédelmi egyesületek	Humusz - Hulladék Munkaszövetség (Budapest), Zsámbéki Medence Tájvédelmi Egyesület (Perbál).

A kiválasztott régió környezetvédelmi szempontú jellemzése

Amint arra már utaltunk, a kutatás során esettanulmányként a Közép-Magyarországi Régiót választottuk ki: ez a régió magába foglalja a fővárost és az azt körülvevő Pest megyét. A régió megfelelően illusztrálja a környezetvédelmi kérdések tekintetében fel-

merülő centrum-periféria kapcsolatokat. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy a másik hat régióhoz képest területileg viszonylag kicsi, népes és centralizált Közép-Magyarországi Régió nem tipikus abból a szempontból, hogy az egyes szereplők közötti konfliktusok itt élesebben jelentkeznek, mint az ország egyéb területein. A főváros nagy mennyiségű hulladékot termel, de saját határain belül nem rendelkezik ennek elhelyezésére szolgáló megfelelő területtel. Ezért a főváros együttműködik az agglomerációjában található településekkel, hogy az ottani területeket hulladéklerakási célokra használják. A régió így jól szemlélteti a nagyváros és a körülötte elhelyezkedő vidék kölcsönös függőségének bizonyos szeleteit.

A fővárosban a környezet általános állapota a városi fejlődés szűk keresztmetszetévé vált. A város problémáinak listáján a levegőszennyezés és a szennyvízelhelyezés a leg súlyosabb gond, ezt követi a zöldterületek hiánya a zsúfolt belvárosi kerületekben. A sűrűn lakott agglomeráció agrár-ipari jellegű. Távolodva az agglomerációtól, a falusias vidéken a környezet állapota leginkább attól függ, hogy az egyes településeken a nehézipar, a sűrű közlekedési hálózat, a mezőgazdaság vagy a jelentős természeti tartalékok dominálnak-e.

A települési szilárd hulladék termelését és gyűjtését az alábbi tények jellemzik a régióban.

- *A fővárosban* a közszolgáltatás keretében összegyűjtött szilárd kommunális hulladék mennyisége közel 4 millió köbméter évente. A kilencvenes évek során a főváros népessége tíz százalékkal csökkent és ez csökkentette a városi hulladék mennyiségét is. A szervezett hulladékgyűjtés a fővárosnak majdnem száz százalékat lefedi. Itt működik Magyarország egyetlen kommunális szilárd-hulladék égetője, amely a városban összegyűjtött kommunális szilárd hulladék 60%-át dolgozza fel. A kilencvenes évek elején még négy hulladéklerakó volt a főváros területén, ezek azonban mind megteltek és bezárták őket. Azóta a fővárosi kommunális hulladék lerakására a környező Pest megye hulladéklerakóit kell igénybevenni.
- *A környező Pest megye* évente 1.7 millió köbméter szilárd kommunális hulladékot termel, ami a kilencvenes éves során emelkedett. A szervezett hulladékgyűjtés dinamikusan fejlődik a megye területén.

Az ipari hulladék termelését az alábbi tények jellemzik a régióban.

- *Veszélyes hulladék.* A vállalatok kötelesek jelentést tenni a veszélyes hulladékok előállításáról, ezért létezik elérhető adat a veszélyes hulladékok termeléséről. 1993 és 1997 között a veszélyes hulladékok előállítása jelentősen csökkent, mind

Budapesten (600.000 tonna/év-ről 200.000 tonna/év-re), mind Pest megyében (400.000 tonna/év-ről 75.000 tonna/év-re).³

- *Nem veszélyes ipari hulladék.* Az ipari hulladékoknak ezt a kategóriáját 1 660.000 tonna/év-re lehet becsülni Budapest esetén és 780.000 tonna/év-re Pest megyében.

2. táblázat

A Közép-Magyarországi Régió kommunális szilárd hulladékgazdálkodásának SWOT elemzése

Erősségek	Gyengeségek
<p>Jól szervezett a települési szilárd hulladékok gyűjtése Budapesten.</p> <p>Javuló a szilárd hulladékok gyűjtése Pest megyében</p> <p>Nemrégiben létrehozott regionális hulladéklerakók.</p>	<p>A fővárosi szerepkörből és a szállítási infrastruktúrában elfoglalt központi szerepből fakadó komplex és jelentős szennyezés – (Budapest és Agglomerációja).</p> <p>A szelektív hulladékgyűjtés hiánya - (Régió).</p> <p>A régiót a hulladékok ellenőrizetlen, illegális hulladéklerakó helyekre történő lerakásának folyamatos gyakorlata jellemzi. Sok az illegális hulladéklerakó. (Pest megye).</p> <p>Sok legalisan működő hulladéklerakó nem felel meg az alapvető higiéniai követelményeknek. (Régió).</p> <p>A különleges hulladékok részben megoldatlan problémája, pl. akkumulátorok, elemek (Régió)</p> <p>Az önkormányzatok szűkös költségvetése nem teszi lehetővé számos környezetvédelmi megfontolás érvényesítését – (Régió).</p> <p>Gyenge a környezettudatosság – (Régió).</p>
Lehetőségek	Veszélyek
<p>A szelektív hulladékgyűjtés elterjedtségének szélesítése.</p> <p>Integrált hulladékgazdálkodás fejlesztése nemzeti és ISPA finanszírozás segítségével.</p> <p>A hulladékhasznosító ipar fejlesztése.</p> <p>A háztartási veszélyes hulladékok gyűjtésének megszervezése.</p> <p>A háztartási komposztálás elterjesztése.</p>	<p>Az illegális hulladéklerakók egészségügyi veszélyt jelentenek.</p> <p>A szennyvíziszap lerakásának illegális gyakorlata a szilárd hulladék számára fenntartott lerakókban.</p> <p>A szemétegetés levegőszennyezési hatásai konfliktusokat okoznak a helyi önkormányzatok között. (Az érintett kerületek és agglomerációs települések Budapest fővárossal szemben).</p> <p>Konfliktusok a helyi önkormányzatok között a helyi tulajdonban levő alulhasznosított hulladéklerakók miatt, melyek elavulttá váltak a közeli településeken újonnan történt versenyképes beruházások miatt. (A régió különböző kistérségei).</p> <p>Konfliktusok a megyén kívülről a Pest megyei hulladéklerakókba érkező hulladék miatt.</p>

Forrás: a szerzők összeállítása az ADAPT kutatás során készített interjúk alapján, felhasználva az alábbi dokumentumokat is: Közép-Magyarország (2001) és Pest Megye (2001).

³ A nagyarányú csökkenésben szerepe van a kategóriabeosztás megváltoztatásának is.

A TÁRSADALMI KAPCSOLATOK HÁLÓZATA

Az interjúk során a szereplők részletesen beszámoltak kapcsolataik hálózatáról. A hulladékgazdálkodási politika sikerességének egyik fontos feltétele, hogy végrehajtásában a szereplők széles köre együttműködjön. E politika-területen is csak az autonóm szereplők összehangolt cselekvése tűnik a jövőben egyedül követhető magatartásmintának – erre jó példa a helyi önkormányzatok együttműködési kényszere, hiszen hulladékgazdálkodási beruházásaiknál csak így teremthetők meg a gazdaságos üzemméretek.

A kutatás során kiértékeljük az olyan viszonyrendszereket, amelyek az adminisztratív és a piaci koordináció során keletkeztek: a tartós tulajdonlási-, alvállalkozói- és ügyfélkapcsolatokat, a korlátozott időre szóló közös projekteket, valamint a többé-kevésbé rendszeres és az alkalmi, a formális és az informális kapcsolatokat. Az interjúkból nyert nyers adatokat a hálózatelemzés Social Network Analysis néven ismert módszerével, egy számítógépes alkalmazás keretében dolgoztuk fel, az UCINET 6.0 szoftver segítségével.

A Közép-Magyarországi Régió hulladékgazdálkodási szereplői által alkotott kapcsolathálózatok meghatározó jellemzői a következők.

A kvantitatív elemzés feltárta, hogy a kapcsolatok többsége két típusba sorolható.

- A kapcsolatok egy része a *piaci, a kereslet-kínálati paradigma* keretében értelmezhető. A legjellemzőbb keresleti oldali szereplők a területi önkormányzatok, a kínálati oldalon pedig a hulladékgazdálkodási szolgáltatók helyezkednek el.
- A kapcsolatok másik része inkább *bürokratikus* jellegű, ilyenek például azok, amelyek a környezetvédelmi felügyelőségek és a szabályozásnak alávetett összes többi szereplő között létesülnek.

Az elemzés egyik érdekes eredménye, hogy a hálózat centrumában elhelyezkedő legjelentősebb keresleti és kínálati szereplők kapcsolatai igen gazdagok: esetükben a tulajdonlási-, a szabályozási- és az ügyfélkapcsolatok egymást erősítő vagy kiegyensúlyozó hatást fejtenek ki. Ilyen szereplő például a főváros hulladékgazdálkodási cége. Ezzel szemben a hálózat perifériáján olyan kisebb önkormányzatok vagy kisebb hulladékgazdálkodási cégek helyezkednek el, amelyek kénytelenek beérni az egyszerű keresleti vagy kínálati szereppel és az arra jellemző szegényesebb kapcsolatrendszerrel.

A kapcsolatháló további sajátosságai:

- *Sűrűség.* A hálózat sűrűsége azt jelzi, hogy a szereplők kapcsolatrendszere mennyire gazdag vagy szegényes. Ahogyan az várható volt, a kapcsolatok sűrűsége nem oszlik el egyenletesen a hulladékgazdálkodás szereplőinek egyes csoportjai között. A legsűrűbbnek az a részhálózat bizonyult, amelyben az állami szektor intézményei, köztulajdonú hulladékkezelő vállalatok és az ő szakmai szövetségeik, valamint a legnagyobb magántulajdonú hulladékkezelő vállalatok helyezkednek el, számos leányvállalattal, ügyfél- és alvállalkozói kapcsolatokkal.
- *Központosítottság.* A centralitási mutatók feladata felfedni minden egyes szereplőnek a kapcsolatok rendszerébe való beágyazottságát, és az egész hálózat központosítottságát, azaz hogy a centruma és az alközpontjai mennyire töltenek be domináns szerepet. A vizsgált régió hulladékgazdálkodási hálózataira jellemző, hogy a kapcsolatok nagyon aszimmetrikusak. A hálózat centrumában elhelyezkedő szereplőket – mint amilyen a Környezetvédelmi Minisztérium és a régió Környezetvédelmi Felügyelősége – sok más szereplő említette név szerint, míg ők maguk csak a legfontosabb adminisztratív kapcsolataikat hangsúlyozták. Más részről, a helyi szereplők szélesebb körű kapcsolatokat említettek, mint amennyire mások említették őket. A kapcsolathálóból kitűnik az a jelenség, hogy a kistérségi, regionális vonzerejű hulladéklerakó *szüksős erőforrás*. Ez azt jelenti, hogy ennek működtetői, valamint magán- és közületi jogállású tulajdonosai mélyebben beágyazódnak a hulladékgazdálkodási kapcsolathálózatba, azaz ezek a szervezetek központibb szereplői a régió hulladékgazdálkodási piacának, mint a hulladéklerakóval nem rendelkező más települések vagy cégek.
- *Strukturális ekvivalencia.* Ennek a számításnak az a célja, hogy kapcsolódásaik tekintetében *hasonló szerkezetű* csoportokat tárjon fel a szereplők között. A vizsgált régióban a strukturális ekvivalenciákat kereső algoritmus a következő négy csoportot tárta fel. (1) Az első csoport az erősen összekapcsolt szereplőké, melyek a minta felét teszik ki. A kapcsolatok sűrűsége e csoporton belül több mint kétszerese bármely más tömbön belüli vagy azok közötti kapcsolatsűrűségnek. Ennek a csoportnak a tagjai a központi (országos) adminisztratív intézmények, a főváros és néhány olyan település és vállalat, melyeknek könnyebb hozzáférése van a kistérségi lerakókhöz. (2) A második csoport a hulladékgazdálkodási cégek derékhadát tartalmazza. E cégek kapcsolatai a mintán belül elég szegényesek. Erősen kapcsolódnak ügyfél településeikhez, de gyengék az egymással való kapcsolataik, amit nyilván a hulladékgazdálkodási szolgáltatások piacának erős versenye magyaráz. (3) A szereplők harmadik csoportja olyan fontos regionális közszereplőkből áll, mint a Regionális Fejlesztési Tanács végrehajtási szerve és Pest Megye, valamint a köztulajdonú hulladékgazdálkodási cégek szakmai egyesülete. (4) A negyedik csoport csak helyi önkormányzatokból áll, illetve még kistérségi.

ségi társulásait tartalmazza. Ők csak akkor kapcsolódnak egymáshoz horizontálisan, ha szomszédosak egymással, vagy ha a másik birtokában levő *hulladéklerakót* használják, illetve, ha ugyanannak a kistérségi társulásnak a tagjai. Másrészt a harmadik csoporttal, a megyei és regionális szervekkel fenntartott vertikális kapcsolataik erősek.

A fentiek alapján feltétlenül érdemes figyelni arra a jelenségre, hogy míg a régió belül a *főváros intézményei* bekerültek a legsűrűbb kapcsolatrendszer képviselő első csoportba, ahol az országos hatáskörű szervek is találhatóak, addig a *régiót és a megyét képviselő intézmények* kapcsolatrendszere ettől eltérő, és külön csoportot alkot. Közben tehát a hulladékgazdálkodás *fizikai folyamatai* tekintetében nagyon szorosnak mutatkozik a főváros ráutaltsága a környező térségre, addig a hulladékgazdálkodás *intézményi kapcsolatrendszere* ettől eltérő képet mutat, ahol erősen elkülönül egyfelől a főváros és a főváros ellátásába bekapcsolódó néhány település és vállalkozás, másfelől a régió többi részének intézményei, önkormányzatai és vállalkozásai.

A kapcsolatok hiányának és fejletlenségének a hátterében gyakran az állhat, hogy a környezettel kapcsolatos magyarországi állampolgári kultúra viszonylag fejletlen; nem hasonlítható össze az öntudatos környezeti magatartás Nyugat-Európában megfigyelhető szintjével. Az illegálisan lerakott szemét mennyisége Magyarországon igen magas, és ez többek között megbízható mutatója a társadalmi tőke – tehát az együttműködési hajlandóság és az állampolgári tudatosság – hiányosságainak. Azokhoz a beruházásokhoz képest, amelyek európai uniós társfinanszírozással létesülnek Magyarországon, *nagyságrendekkel olcsóbban* lehetne PR kampányokat indítani a hulladékgazdálkodás bármely témájában a szelektív hulladékgyűjtéstől kezdve az illegális lerakók elleni harcig. Ezen a területen azonban jelentős lemaradás tapasztalható és ezt a hátrányt az európai *uniós segélyprogramok sem számolták fel*.

A szereplők közötti konfliktusok. A hulladékgazdálkodási politikát azonban nemcsak a különböző szereplők közötti *együttműködés*, hanem ugyanakkor *konfliktus és versenyhelyzet* is jellemzi. Az európaizálódás nemcsak a hulladékgazdálkodás területén jelentkező konfliktusokat, hanem azok megoldási mechanizmusait is átstrukturálta. A hulladékkal kapcsolatos konfliktusok egy része piacvédelmi jellegű. Az ország határainak megnyitását nem követte azonnal az úgynevezett zöld listás (nem veszélyes) hulladékok szabad, engedélymentes áramlása. Például a kormányzati adminisztrációban meghallgatásra találtak azok a vállalkozói aggodalmak, amelyek a vashulladék exportjától féltették a magyar acéltermelés alapanyag ellátását. A Közép-Magyarországi Régió és ezen belül Budapest abban különbözik elsősorban a többi régiótól, hogy itt sarkítottabbak a hulladékgazdálkodással kapcsolatos ellentétek.

3. táblázat

**Konfliktusok és feszültségek a hulladékgazdálkodás különböző szereplői között
Magyarországon**

Kiváltó ok és annak uniós vonatkozásai	Ebből következő konfliktusok, feszültségek
Környezetvédelmi jogszabályok EU harmonizációja, a környezetvédelmi feladatok növekvő komplexitása	Erőforrás konfliktus makroszinten, mert az EU összes környezeti utasításának végrehajtása a magyar GDP több mint 10%-ába kerül.
	Erőforrás konfliktus a jogszabály alkalmazás szintjén, mert a környezetvédelmi felügyelőségek nem tudnak megbirkózni a növekvő feladatokkal a munkaerő és a szakértelem hiánya miatt.
Az ISPA program keretében a kormányzat és az EU hulladéklerakókat és egyéb hulladékgazdálkodási infrastruktúrát társfinanszíroz, melynek kedvezményezettjei közintézmények.	NIMBY (Not in my Backyard) és PIMBY (Put in my Backyard) jellegű hulladékéelhelyezési konfliktusok helyi önkormányzatok között, valamint civil szervezetek és hulladékgazdálkodási cégek között. Procedurális ellentétek a szabályozatlan Public-Private Partnership miatt. A közpénzből finanszírozott infrastruktúra versenyt teremt a tisztán magánberuházásban létrehozott lerakók számára. Versenykonfliktusok a magántulajdonban levő szolgáltatók és köztulajdonú szolgáltatók között az önkormányzati piacokért és a beruházási forrásokért.
Az EU csak regionális hulladékgazdálkodási rendszereket támogat.	Emiatt a hulladékgazdálkodást központosítási tendenciák jellemzik, egyre nagyobbak lesznek a lerakók, és egyre több hulladékot kell a helységek között szállítani. Ez a tendencia újraszervezi a hulladék áramlás térbeli szerkezetét és új függőségi viszonyokat hoz létre a helységek között.
Folytatódó vita a hulladékok optimális kezeléséről, melyet az EU szabályrendszere befolyásol (égetés, lerakók, újrahasznosítás, stb.)	Egymással ellenkező érdekű szakmai és helyi csoportokat alakít ki. Például a hulladékégetés általi szennyezés helységek közti konfliktusokat alakít ki a szélirányoktól függően.
Illegális hulladéklerakás közterületeken: a harmonizált EU szabályok gyenge végrehajtásának egyik jele.	Konfliktusokat szül, melyben egyik oldalon a környezetvédelmi hatóságok és helyi önkormányzatok, másik oldalon pedig a háztartások és vállalatok állnak.
A legális hulladéklerakók többsége nem felel meg az EU környezetvédelmi, műszaki, egészségügyi követelményeinek. Folytatódó használatuk a harmonizált EU szabályok gyenge végrehajtásának egyik jele.	Konfliktusokat szül, melyben egyik oldalon a hulladéklerakók tulajdonosai és üzemeltetői állnak - főleg önkormányzatok - a másik oldalon pedig a környezetvédelmi hatóságok állnak.
A helyi önkormányzatok a kommunális hulladékgazdálkodási felelősséget magán-és félig magán (helyi önkormányzati tulajdonú) cégekre ruházzák át. A köztulajdonban álló hulladéklerakókat anyagi okokból többnyire magáncégek működtetik a köz-és magán-szféra partneri viszonyának keretein belül (Public Private Partnership) Ennek anyagi okai vannak, de az EU is támogatja ezt az intézményi elrendezést.	Viták az eljárási szabályok kapcsán, konfliktusok, a szerződési feltételek, a szemétdíj és a gyűjtési módszerek körül.
A különböző környezetvédelmi feladatok (pl. szennyvízkezelés és hulladékgazdálkodás) megoldásának időbeli menetrendje a helyi körülményektől függ, de a sorrendet befolyásolják az uniós kötelezettségek és erőforrások is.	Konfliktusok a közügyek döntéshozatalát befolyásoló különböző üzleti érdekeket képviselő csoportok között.
A szelektív hulladékgyűjtés jogharmonizációs kötelezettség, de ez csak bizonyos hulladéktípusok esetén nyereséges (fémek, papír).	Konfliktusok a helyi önkormányzatok, profit-orientált szolgáltatók és a környezetvédelmi érdekvédelmi egyesületek között a szelektív hulladékgyűjtés finanszírozási terveiről.

IRODALOMJEGYZÉK

- Ahonen, Pertti (2001) *Soft Governance, Agile Union? Analysis of the Extensions of Open Coordination in 2000*. EIPA (European Institute of Public Administration), Maastricht, 18.IV-2001
- Bache, Ian (2003) *Europeanization: A Governance Approach*. Paper to be presented at the EUSA 8th International Biennial Conference, Nashville, March 27-29, 2003. Department of Politics, University of Sheffield, England.
- Barabási, Albert-László (2002) *Linked: The New Science of Networks*. Perseus Publishings 2002.
- Bennett, C. (1991) *What is Policy Convergence and What Causes It?* *British Journal of Political Science*, Vol. 21, 215-233.
- Böröcz József: *Birodalom, kolonialitás és az EU "keleti bővítése"*. *Replika*, 2001. 45-46. sz.
- Christiansen, Atle Christer – Tangen, Kristian (2001) *The Shadow of the Past: Environmental Issues and Institutional Learning in EU Enlargement Processes*. FNI Report 1/2001. Fridtjof Nansen Institute, Norway.
- de la Porte, Caroline (2001) *The soft open method of co- ordination in social protection*. *European Trade Union Yearbook 2001*
- European Governance – A White Paper*. (2001) COM(2001) 428 final, Commission Of The European Communities, Brussels, 25.7.2001.
- Fairbrass, Jenny dr. (2003) *Environmental Governance and the Dispersal Of Decision-Making*. Centre for Social and Economic Research on the Global Environment (CSERGE), School of Environmental Sciences, University of East Anglia, Norwich. Paper prepared for the EUSA 8th International Biennial Conference, March 27-29, 2003.
- Fiala, Petr (2001) *Eastern Enlargement of the EU as a Subject of Policy Research*. Department of Political Science, Masaryk University in Brno. *German Policy Studies/Politikfeldanalyse*, 1(4), 2001, pp. 359-364
- Fleischer T. – Futó P. – Horváth G – Pálné-Kovács I. (2002) *Multi-level Governance and the Impact of EU Integration in Hungarian Regional and Environmental Policies*. Pécs – Budapest, July 2002. Paper prepared as Hungarian National Report within the ADAPT project.
- Futó P. – Fleischer T. (2002) *The adaptation of Hungarian waste management policies to legal, institutional and financial arrangements of the EU*. Paper presented to the Workshop of the ADAPT Project, Brussels, 4. November 2002.
- Futó Péter (1999) *Kis- és közép vállalkozási politika az EU-tagállamokban és régiókban*. *Európai Tükör*, 1. sz. 77-89. p.
- Goetz, K. (2000): 'European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?' *West European Politics*, Vol. 23, No. 4, pp. 211-231.

- Greenwood, Justin (2002) The White Paper on Governance & EU Public Affairs - Democratic Deficit or Democratic Overload? School of Public Administration & Law, The Robert Gordon University, Aberdeen. Paper prepared for presentation to the 52 nd Annual Conference of the Political Studies Association, Aberdeen, 5 April 2002.
- Hooghe, Liesbet – Marks, Gary (2001) Types Of Multi-Level Governance. (Department of Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill). Kézirat., 2001.
- Közép-Magyarország (2001): A Közép-Magyarországi Régió Stratégiai terve 2001-2006. Kézirat, Budapest 2001 április.
- Letenyi László 2000: Regionális gazdasági hálózatok. A kapcsolatháló elemzés alkalmazásának lehetőségei a regionális fejlesztésben. Falu Város Régió 2000/7.
- Liefferink, Duncan – Jordan, Andrew (2002) 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 2001. The well-being of nations: the role of human and social capital. OECD 2001.
- Overdevest, Christine (2002) The Open Method of Coordination, New Governance, & Learning: Towards a Research Agenda. University of Wisconsin-Madison, July 2002.
- Paraskevopoulos, C.J (2001) ‘Social Capital, Learning and EU Regional Policy Networks:evidence from Greece’, Government and Opposition, Vol. 36, No 2, pp. 251-75.
- Pest megye (2001): Pest megye hulladékgyűjtési terve. Kézirat, Budapest, 2001.
- Raiser, M – Haerpfer, C. – Nowotny, T. – Wallace, C. (2001) Social capital in transition: a first look at the evidence. EBRD Working Paper No. 61. London, February 2000.
- Scott, John: Social Network analysis: a handbook, Sage Publications, 1991.
- Triglia, Carlo (2001) Social Capital and Local Development. European Journal of Social Theory Vol. X. No. 4.
- Wallace, Helen (2000): ‘Europeanisation and Globalisation: Complimentary or Contradictory Trends?’, New Political Economy, 5 (3), pp. 369-82.
- Zeitlin, Jonathan (2002) Opening the Open Method of Coordination. EU Center, University of Wisconsin- Madison. Presentation prepared for the Committee of the Regions, Conference on “The Open Method of Coordination: Improving European Governance?”, Brussels 30 September- 1 October 2002

2003. szeptember 9.