

Turinys

Santrumpų sąrašas	3
Įvadas	4
1. Viešosios politikos įgyvendinimas	6
1.1. Įgyvendinimas: skirtingos sampratos	7
1.2. Įgyvendinimas viešosios politikos cikle	9
2. Politikos įgyvendinimo modeliai	11
2.1. “Iš viršaus į apačią” įgyvendinimo modeliai	12
2.2. “Iš apačios aukštyn” įgyvendinimo modeliai	13
3. Paul A. Sabatier sėkmingo įgyvendinimo koncepcija	15
4. Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos reglamentavimas	17
4.1. Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos principai	18
4.2. Europos Sąjungos atliekų sektoriaus teisės aktų sistema	21
5. Atliekų tvarkymo politikos reglamentavimas Lietuvoje	27
5.1. Europos Sąjungos atliekų tvarkymo teisės perkėlimas Lietuvoje	27
5.2. Atliekų tvarkymo politikos principai Lietuvoje	30
5.3. Lietuvos atliekų tvarkymo politikos institucinė sąranga	33
6. Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo sistemos kūrimas	35
6.1. Regioninių komunalinių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procesas.....	36
6.2. Regioninių sąvartynų steigimo būklė Lietuvoje	41
7. Modernių sąvartynų steigimas Lietuvoje: problemų analizė	45
7.1. Teisinio reglamentavimo ir politikos įgyvendinamumo problemos	46
7.1.1. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija	46
7.1.2. Aplinkos projektų valdymo agentūra	47
7.1.3. Savivaldybių institucijos	48
7.1.4. Regioniniai atliekų tvarkymo centrai	50
7.1.5. Apskričių viršininkų administracijos	52
7.2. Kvalifikacijos ir pajėgumų trūkumo problemos	53
7.3. Europos Sąjungos paramos lėšų įsisavinimo problema	53

7.4. Interesų grupių įtaka	57
7.4.1. Piliečių bendruomenių įtaka	57
7.4.2. Verslo interesai	61
7.5. Išoriniai veiksniai	62
7.5.1. Kainų kylimas	62
7.5.2. Techninių darbuotojų trūkumas	64
7.5.3. Darbų atlikimo klaidos	65
Išvados ir pasiūlymai	68
Naudota literatūra ir šaltiniai	71
1 Priedas	77
2 Priedas	79
3 Priedas	85
4 Priedas	87
Summary	88

Santrumpų sąrašas

APVA – Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra

EB – Europos Bendrija

ES – Europos Sąjunga

LR – Lietuvos Respublika

PCB – Polichlorinti benifilai

PCT – Polichlorinti terfenilai

RATC – Regioninis atliekų tvarkymo centras

Įvadas

Europos Sąjungoje (ES) aplinkos apsaugos politika yra viena dinamiškiausių ES politikos sričių. Bendra Sąjungos aplinkosaugos integracijos prielaida yra ta, kad valstybėse narėse yra siekiama vienodo aplinkos apsaugos reikalavimų suvokimo, bendro teisinio reglamentavimo, atsakomybės bei kontrolės mechanizmo. Šios politikos raidai be dažnai pabrėžiamų ekologinių veiksnių neabejotiną įtaką turėjo ir ekonominiai veiksniai, kurie sąlygojo atsiradusį poreikį suvienodinti aplinkosauginius standartus valstybėse narėse, o ilgainiui ir pačiai Sąjungai suteikti plačius įgaliojimus veikti aplinkos politikos srityje ir reguliuoti visus nacionalinius aplinkos teisės reguliuojamus visuomenės santykius. Dar Europos Bendrijos (EB) veiklos pradžioje svarbiausios aplinkosaugos kryptys buvo orientuotos į vandens ir oro taršos mažinimą. Ilgainiui EB aplinkos apsaugos politikos reguliuojamų sričių ratas plėtėsi. 1992 m. vykusioje Rio de Žaneiro konferencijoje nustatytos svarbiausios aplinkos politikos kryptys - globalinio atšilimo prevencija ir atliekų tvarkymo strategija. Šioje konferencijoje atliekų tvarkymas buvo pripažintas viena svarbiausių aplinkos apsaugos sričių.

Bendras atliekų tvarkymo politikos tikslas yra siekti kuo labiau sumažinti atliekų kaupimąsi, skatinti jų perdirbimą, antrinį panaudojimą ir, tik kaip galutinę priemonę, saugų atliekų šalinimą. Iš įvairios veiklos ir įvairių šaltinių susidaro daugybė atliekų, jos sudaromos kiekviename gamybos proceso etape, pradedant nuo žaliavų išgavimo, apdirbimo, produktų sukūrimo ir baigiant galutiniu suvartojimu. Tad atliekų tvarkymo problema tampa opia tiek Europos Sąjungos, tiek bendrai pasauliniu mastu. Įstojus į Europos Sąjungą Lietuva įsipareigojo vykdyti visus Europos Sąjungos atliekų tvarkymo reikalavimus nuo įstojimo į Sąjungą dienos 2004 metais. Vienas pagrindinių uždavinių – ES teisės nuostatų reglamentuojančių atliekų tvarkymo sritį perkėlimas į nacionalinę teisę jau įvykdytas. Tačiau antrasis – atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimas, sukelia gana nemažai sunkumų bei grėsmių, kad Lietuvoje nebus laiku suspėta įgyvendinti tam tikrų ES atliekų politikos reikalavimų, ypač susijusių su komunalinių atliekų tvarkymo sritimis. Tad aplinkos apsaugą reglamentuojančių teisės aktų perkėlimas į nacionalinę teisę dar nelemia veiksmingo ir efektyvaus šios srities politikos įgyvendinimo šalyje, dažnai skirtumas tarp aplinkos teisėje įtvirtintų teisės normų ir jų praktinio taikymo yra gana didelis.

Magistro darbe apsibrėžiamas tyrimo *objektas* – Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimas Lietuvoje – sąvartynų steigimo atvejis. Darbo *tikslas* – nustatyti Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo efektyvumą sąlygojančias problemas, sąvartynų

steigimo atveju. Siekiant užsibrėžto darbo tikslo, yra apibrėžiama pagrindinė magistro darbo *hipotezė* – neefektyvų Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimą Lietuvoje sąvartynų steigimo atveju, sąlygoja: teisinio reglamentavimo ir tikslų įgyvendinamumo, valdymo struktūrų funkcijų pasiskirstymo, administracinių gebėjimų stokos, interesų grupių įtakos, socialinių ir ekonominių sąlygų kaitos problemos. Detalizuojant magistro darbo tikslą, iškeliami tokie pagrindiniai darbo *uždaviniai*: išanalizuoti Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos principus, teisės aktų sistemą; išanalizuoti Europos Sąjungos reikalavimus komunalinių atliekų tvarkymui valstybėse narėse; išanalizuoti atliekų tvarkymo politikos reglamentavimą Lietuvoje, ES atliekų tvarkymo teisės perkėlimo procesą Lietuvoje; išanalizuoti esamą atliekų tvarkymo politikos institucinę sąrangą Lietuvoje; išanalizuoti modernių regioninių sąvartynų projektų vykdymo būklę bei problemas, kylančias įgyvendinimo procese, kuriant Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo sistemą, išskiriant: teisinio reglamentavimo, tikslų įgyvendinamumo, valdymo struktūrų kompetencijos, administracinių gebėjimų stokos, interesų grupių įtakos, socialinių ir ekonominių sąlygų kaitos problemas; pateikti išvadas ir rekomendacijas.

Pagrindinė iškelta tyrimo *problema* - Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimas Lietuvoje sąvartynų steigimo atveju nėra efektyvus.

Darbe naudojami tyrimo *metodai*: analitinis tyrimo metodas, giluminis interviu. *Teorinės analizės pagrindu* pasirenkamas politikos įgyvendinimo modelis “iš viršaus į apačią”, pritaikant Paul A. Sabatier sėkmingo įgyvendinimo sąlygas. Darbe *priklausomu kintamuoju* yra išskiriamas Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimas Lietuvoje, *nepriklausomu kintamuoju* – atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo efektyvumą sąlygojančios problemos.

Magistro darbo struktūrą sudaro trys pagrindinės dalys – teorinės darbo priegos analizė, atliekų tvarkymo politikos reglamentavimo Europos Sąjungos lygmeniu ir Lietuvoje analizė bei Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo proceso ir problemų Lietuvoje analizė, modernių sąvartynų steigimo atveju. Teorinėje darbo dalyje analizuojamos įvairios teorinės politikos įgyvendinimo proceso išvalgos, politikos įgyvendinimo etapo vieta politikos formavimo procese, pateikiamos politikos įgyvendinimo “iš viršaus į apačią” ir “iš apačios į viršų” modelių išvalgos, Paul A. Sabatier sėkmingo įgyvendinimo koncepcija. Antroji darbo dalis aprėpia atliekų tvarkymo politikos reglamentavimo ES ir Lietuvos lygmenimis analizę, pateikiami ES atliekų tvarkymo politikos principai, teisės aktų sistema, analizuojamas ES atliekų tvarkymo politikos teisės perkėlimo procesas Lietuvoje, atliekų tvarkymo politikos teisinė aplinka Lietuvoje, bei atliekų tvarkymo institucinio valdymo sistema. Trečiąją – pagrindinę darbo dalį sudaro Lietuvos atliekų tvarkymo sistemų kūrimo proceso analizė, regioninių sąvartynų

steigimo projektų būklės Lietuvoje apžvalga; pateikiama komunalinių atliekų tvarkymo sistemos kūrimo Lietuvoje problemų analizė, modernių sąvartynų steigimo atveju. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados dėl komunalinių atliekų tvarkymo sistemos įgyvendinimo efektyvumo Lietuvoje, modernių sąvartynų kūrimo atveju bei rekomendacijos valstybės institucijoms įgyvendinant šią politikos sritį.

Analizuojant modernių sąvartynų steigimo atvejį Lietuvoje, yra analizuojamas Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo sistemos kūrimo procesas, kuris apima modernių sąvartynų atliekų šalinimo įrenginių statybą, senų sąvartynų uždarymą ir rekultivavimą, efektyvų atliekų tvarkymo infrastruktūros eksploatavimą ir administravimą. Tyrime politikos įgyvendinimas apibrėžiamas kaip viešų ar privačių veikėjų (jų grupių) veiksmai, kuriais yra siekiama anksčiau politiniu sprendimu nustatytų tikslų¹. Politikos įgyvendinimo efektyvumas arba neefektyvumas darbe yra vertinamas kaip anksčiau politiniu sprendimu nustatytų tikslų pasiekimas arba nepasiekimas per tam tikrą reglamentuotą laiko tarpą.

Pasirinktos darbo temos aktualumas yra neabejotinas, nors ir labai negausiai aptartas literatūroje. Verta pastebėti, kad atliekų tvarkymas šiuolaikinėje visuomenėje tampa itin aktualia problema, netinkamai šalinamos atliekos kelia grėsmę tiek aplinkai, tiek žmonių sveikatai. Europos Sąjungos reikalavimai atliekų tvarkymui kasmet griežtėja ir jau dabar yra pripažįstama, kad atliekų tvarkymo politika yra viena sunkiausiai įgyvendinamų politikų valstybėse narėse, reikalaujanti didelių kaštų bei administracinių pajėgumų. Paskutiniu metu vis dažniau akcentuojama, kad Lietuvoje atliekų tvarkymo politika įgyvendinama neefektyviai, tad darbe bus siekiama išanalizuoti įgyvendinimo metu kylančias problemas bei nustatyti jų priežastis.

Konkrečios *literatūros*, atitinkančios darbo temą, nėra gausu. Teorinėje dalyje remiamasi įvairių autorių darbais, nagrinėjančiais politikos įgyvendinimo procesą, viešąją politiką taip pat teoriniais darbais, apimančiais skirtingų politikos įgyvendinimo modelių analizę. Visame darbe naudojamos literatūros didžiąją dalį sudaro Lietuvos Respublikos bei Europos Sąjungos teisės aktai, LR Vyriausybės nutarimai, ministrų įsakymai, strateginiai dokumentai bei kiti valstybės institucijų priimti dokumentai. Tiriamosios dalies didžiąją naudotų šaltinių dalį sudaro dienraščių "Lietuvos rytas", "Respublika", "Verslo žinios", "Kauno diena", "Panevėžio balsas", savaitraščio "Veidas" publikacijos bei atliktų interviu metu gauta apibendrinta medžiaga.

1. Viešosios politikos įgyvendinimas

Šiuolaikinėse viešosios politikos studijose politikos įgyvendinimo procesui bei jo analizei skiriamas vis didesnis dėmesys. Siekiant gilesnio supratimo, vertinant įgyvendinimo procesą tolimesniame magistro darbe, pateiktoje teorinėje darbo dalyje pristatoma bendra požiūrių į politikos įgyvendinimą teorinė analizė. Čia išskiriami “iš viršaus žemyn” ir “iš apačios aukštyn” požiūrių skirtumai į įgyvendinimo procesą, taip pat Paul A. Sabatier sėkmingo įgyvendinimo šešių kriterijų sąrašas, kuriuo remiantis tolimesnėje magistro darbo analitinėje dalyje bus siekiama iširti Lietuvos atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo efektyvumą, modernių komunalinių atliekų sąvartynų steigimo atveju. P. A. Sabatier pasiūlyti sėkmingo praktinio įgyvendinimo principai atspindi “iš viršaus į apačią” politikos įgyvendinimo požiūrį. Teoretiko pateiktas įgyvendinimo modelis praktikoje sulaukė dažno empirinio patikrinimo pastangų ir neretai buvo laikomas vienu geriausių hierarchinių modelių.

1.1. Politikos įgyvendinimas: skirtingos sampratos

Politikos įgyvendinimas tampa ne tik vis svarbesne demokratinių valstybių tema, bet ir šiuolaikinių politinių sistemų problema. Didesnis dėmesys įgyvendinimo procesui bei analizei viešosios politikos studijose atsirado XX a. 8 – ajame dešimtmetyje Jungtinėse Amerikos Valstijose, o kiek vėliau ir pačioje Vakarų Europoje. Iki tol daugelis teoretikų pagrindinį dėmesį skyrė politikos formavimo bei sprendimų priėmimo procesui, politikos įgyvendinimo etapą palikdami kiek nuošalyje ir nenagrinėjant tik ar priimti sprendimai ilgainiui yra įgyvendinti taip, kaip buvo planuota ir, ar buvo pasiektas sprendimais numatyti tikslai.

Domėjimasis “trūkstamąja grandimi” atsirado kylant vis didesniam nepasitenkinimui tokia politikos studijų būkle bei pripažįstant, kad politiniai sprendimai gali būti neįgyvendinami arba įgyvendinami ne taip, kaip buvo planuota². Pirmosios reikšmingos įgyvendinimo proceso studijos, kuriose buvo nagrinėjama JAV, įgyvendinant federalinio lygio programas valstijose, pateikė gan negatyvias išvadas - buvo pastebėta, kad praktikoje, įgyvendinant daugelį tinkamai pagrįstų politinių sprendimų, yra susiduriama su sunkumais, kurie kyla arba dėl prasto bei nepakankamai efektyvaus įgyvendinimo, arba dėl pernelyg didelių lūkesčių pačio sprendimo

¹ Van Mater ir Van Horn cituojami išL Christopher Ham, Michael Hill. *The policy process in the modern capitalist state*. 2 leid. New Yourk: Harvester Wheatsheaf, 1993, 98.

² Ramūnas Vilpišauskas, Vitalis Nakrošis. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas, 2003, 7.

atžvilgiu. Kuo ilgesnė politikos įgyvendinimo grandis, daugiau joje veikėjų, kuo menčiau ji pagrįsta ekonomine logika bei daugiau lūkesčių siejama su priimamu sprendimu, tuo didesnė nesėkmingo įgyvendinimo ir nusivylimų tikimybė.³ L.J. Pressman ir A. Wildavsky atliktos studijos buvo naujos politikos analizės tyrimų krypties pradžia. Buvo pastebėta, kad įgyvendinimą ir būtinas jo sąlygas reikia pradėti svarstyti jau formuojant pačią politiką.

Kaip teigia B. Guy Peters, įgyvendinimo nesėkmės įkūnija pamatinį politinių sistemų nesugebėjimą paversti idėjas efektyviais faktais. Ši nesugebėjimą daugiausia lemia biurokratija, nors paprastai tai būna ne dėl jos piktavališkumo, o daugiau dėl struktūroje glūdinčio nelankstumo arba dėl to, kad jos atstovai nuoširdžiai tiki jau vykdoma ir pripažįstama geresne politika.⁴ Tad, kaip teigiama, politikos tikroji prasmė yra reali įgyvendinimo politika, o ne oficialus pastarosios formavimas. Politikos formavimo procesas taip pat nesibaigia kartą priėmus arba patvirtinus tam tikrą politiką. Kaip pastebi Anderson, “Politika daroma ją administruojant ir administruojama ją darant”⁵. Kitaip tariant, įgyvendinimas yra politikos tąsa, nors dažniausiai buvo įprasta į politiką žvelgti pro politikos ir administravimo dichotomijos prizmę.

Nors iki pat XX a. aštuntojo dešimtmečio politikos analitikai nelabai domėjosi įgyvendinimo etapu politikos formavimo procese, bet ilgainiui, per sekančius beveik trejetą dešimtmečių, buvo parengta nemažai viešosios politikos įgyvendinimo darbų. Šios studijos buvo plėtojamos nuo atskirų atvejo studijų, atliktų daugiausia JAV, iki lyginamojo pobūdžio politikos įgyvendinimo analizės, pateikiant bendras politikos rekomendacijas su sėkmingam įgyvendinimui būtinų sąlygų svarstymais, o dar vėliau – nuo sprendimų priimančių link žemiausiame lygyje juos įgyvendinančių valdininkų paskatų ir veiksmų analizės, skirtingus veiksnius ir modelius integruojančių politikos įgyvendinimo aiškinimų.⁶ Tad, nuo pirmųjų apie įgyvendinimo procesą pasirodžiusių darbų iki dabar buvo išplėtoti nemažai aiškinimų, suteikusių pagrindą politikos įgyvendinimo analizei. Išryškėjo, kad viešosios politikos įgyvendinimas yra veikiamas daugybės veiksnių dėl kurių dažnai nepavyksta pasiekti norimo rezultato. Tai gali įvykti dėl įvairių priežasčių – ribotų išteklių, netinkamos organizacinės struktūros, neefektyvaus komunikavimo, prasto koordinavimo – kurioms esant politikos formuotojų nustatyta politika neįvykdoma taip,

³ Ten pat, 8.

⁴ B. Guy Peters. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002, 193.

⁵ Wayne Parsons. *Viešoji politika: Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001, 413.

⁶ Ramūnas Vilpišauskas, Vitalis Nakrošis. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas, 2003, 8.

kaip numatyta.⁷ Šie pagrindiniai apribojimai aptariami įvairioje literatūroje, pateikiant skirtingus požiūrius bei vertinimus.

Taigi, nepaaiškinus įgyvendinimo sąvokos, neįmanoma apibrėžti sėkmingų įgyvendinimo sąlygų teorijos. Kaip teigia Jan Eric Lane, esminis įgyvendinimo sąvokos dviprasmiškumas – įgyvendinimas kaip galutinė būseną arba politikos tikslo pasiekimas ir įgyvendinimas kaip procesas ar politikos vykdymas⁸. Taip pat, kalbant apie įgyvendinimo proceso tyrinėjimų naudą, verta paminėti ir tai, jog per pastaruosius dešimt metų vis daugiau analitikų ėmėsi tyrinėti politikos įgyvendinimo ypatumus Europos Sąjungoje, dažniausiai nagrinėdami vėluojančio ar netinkamo ES lygiu priimtų sprendimų įgyvendinimo valstybėse narėse priežastis.⁹ Toks padidėjęs dėmesys yra siejamas su sparčia Europos Sąjungos plėtra bei gilėjančia integracija tarp pačių valstybių narių. Išryškėja vis didesni skirtumai tarp Sąjungos narių ekonominio išsivystymo lygio, institucinės sandaros ar politinės kultūros. Šios priežastys visgi dažnai sukelia nemažai problemų, įgyvendinant ES priimtus sprendimus bei siekiant bendro įgyvendinimo efektyvumo ir veiksmingumo.

1.2. Įgyvendinimas viešosios politikos cikle

Prasidėjus įgyvendinimo kaip atskiro viešosios politikos proceso etapo studijoms, vienas populiariausių ir tradicinių politikos analizės būdų tapo pačio proceso suskirstymas į atskirus etapus, einančius vienas paskui kitą nuo klausimo formulavimo iki sprendimo rezultatų įvertinimo bei tolesnės politikos koregavimo. Toks politinio proceso suskirstymo į atskirus etapus analizės būdas yra plačiai pristatomas ir naudojamas analizuojant politinius procesus bei nagrinėjant ir vertinant patį politikos įgyvendinimo etapą. Politikos procese tradiciškai išskiriamos šios atskiros dalys – darbotvarkės formavimas, politikos formavimas, priemonių pasirinkimas, įgyvendinimas, priežiūra bei vertinimas, taip pat priimtų sprendimų koregavimas. Nors toks politinio proceso etapų išskyrimas yra gana problematiškas bei dažnai ginčytinas, nagrinėjant ir bandant įvertinti politikos įgyvendinimą įtakojančius pagrindinius veiksnius, jis būna iš ties naudingas, tad verta jį apibrėžti.

⁷ Robert B Denhardt. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001, 185.

⁸ Jan Eric Lane. *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai, 2001, 145.

⁹ Ramūnas Vilpišauskas, Vitalis Nakrošis. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas, 2003, 9.

Viešosios politikos ciklo metodas suskaido viešosios politikos procesą į atskirus sudedamuosius etapus¹⁰:

◆ *Klausimų identifikavimo ir darbotvarkės formavimo etapas.* Šiame etape yra nustatomi viešosios politikos klausimai ir problemos, kuriuos bandoma įtraukti į valdžią turinčių institucijų darbotvarkę.

◆ *Politikos formavimo ir sprendimų priėmimo etapas.* Šis etapas susideda iš dviejų dalių: politikos formavimo, kuriame problemoms spręsti formuojama viešoji politika (tikslai, uždaviniai, priemonės, finansavimas ir kt.), bei sprendimų priėmimo, kurio metu valdžią turinčios institucijos priima sprendimą dėl viešosios politikos įgyvendinimo bei įgyvendinimo sąrangos.

◆ *Įgyvendinimo etapas.* Šiame etape viešoji politika yra įgyvendinama. Etapas prasideda patvirtinus viešosios politikos sprendimą, kuris yra įgyvendinamas praktikoje. Galima išskirti du viešosios politikos įgyvendinimo tipus – politinių sprendimų įgyvendinimas, kuris dažniausiai pasireiškia politikos formavimo ir sprendimų priėmimo etapo metu politinės vykdomosios valdžios lygyje, bei administracinių sprendimų įgyvendinimas, kuris dažniausiai pasireiškia politikos įgyvendinimo metu administraciniame lygmenyje.

◆ *Priežiūros ir vertinimo etapas.* Šiame etape vykdoma viešosios politikos priežiūra ir vertinami jos rezultatai bei padariniai.

◆ *Grižtamojo ryšio etapas.* Etapo metu politikos įgyvendinimo etapo pamokos yra naudojamos viešosios politikos tobulinimui.

Nors toks viešosios politikos išskyrimas susilaukia ne mažai kritikos, bet visgi nagrinėjant politikos įgyvendinimo procesą, jis yra naudingas. Vien jau ne mažas dėmesys skiriamas politikos įgyvendinimo etapui, daro prielaidą, kad naudinga ir tuo labiau galima kalbėti apie politikos įgyvendinimą kaip atskirą politinio proceso reiškinį.¹¹ Taip pat toks išskyrimas turi ir analitinės bei praktinės naudos, remiantis šiuo požiūriu galima atskirti įstatymų leidžiamąją nuo vykdomosios valdžios bei nustatyti galias bei atsakomybę.

Taigi bet kokios politikos įgyvendinimo proceso studijų pagrindinis klausimas paprastai būna, kokios įgyvendinimo metu veikusios aplinkybės lėmė, jog neatitiko pradinius politinius tikslus ir neturėjo planuoto poveikio bei, kas įtakojo nepavykusį ar nesėkmingą įgyvendinimą. ES atliekų

¹⁰ Ramūnas Vilpišauskas, Vitalis Nakrošis. *Viešosios politikos įgyvendinimas Lietuvoje: "Trūkstamos grandies analizė.* Santrauka, 2002.

<[http://www.tspmi.vu.lt/files/mprojektai/viesosios%20politikos%20igyvendinimas%20\(santrauka\).doc](http://www.tspmi.vu.lt/files/mprojektai/viesosios%20politikos%20igyvendinimas%20(santrauka).doc) > [Žiūrėta 2006 05 01]

tvarkymo politikos įgyvendinimo procesas Lietuvoje darbe bus nagrinėjamas kaip atskira viešosios politikos ciklo dalis, įgyvendinimą vertinant remiantis efektyvumo kriterijumi.

2. Politikos įgyvendinimo modeliai

Vieni pirmųjų autorių, nagrinėję įgyvendinimo temą, buvo Jeffrey Pressman ir Aaron Wildavsky savo knygoje “Įgyvendinimas: kaip didieji Washingtono lūkesčiai griaunami Oaklande arba kodėl reikia stebėtis, kad federacinės programos apskritai veikia”. Autoriai teigia, kad įgyvendinimo procesas apima politikos plėtojimą, tobulinimą, įvykdymą, pateikimą bei užbaigimą.¹² Iki šeštojo dešimtmečio politikos įgyvendinimas buvo vertinamas per sprendimų priėmimo dalyvaujančių asmenų ketinimus, tad praeito amžiaus septintajame dešimtmetyje iškilusios įgyvendinimo studijos atspindėjo vis didėjančią reakciją dėl dažno didelės apimties reformų neefektyvaus vykdymo.

Galima išskirti tris autorių, nagrinėjusių įgyvendinimo procesą, studijų kartas. Pirmoji, kuri vyravo septintajame dešimtmetyje, buvo apibūdinama kaip neigatyvaus požiūrio. Šio ankstyvojo laikotarpio daugelio autorių studijos atspindėjo nesėkmingo įgyvendinimo pavyzdžius. Pirmosios kartos atstovų, kaip kad M. Dertich studijos ar J. Pressman ir A. Wildavsky darbai turėjo didelę įtaką vėlesniems įgyvendinimo proceso tyrimams. Antrojoje kartoje buvo pateikti labiau teoretiniai įgyvendinimo analizės rėmai bei hipotezės. Šiame periode išryškėjo debatai tarp vadinamų “iš viršaus į apačią” (angl. top-down) ir “iš apačios į viršų” (angl. bottom-up) požiūrių į įgyvendinimo procesus šalininkų. Vieni žymiausių “iš viršaus į apačią” požiūrio atstovų buvo Van Meter ir Van Horn bei Nakamura ir Smallwood, taip pat D. Mazmanian ir Paul A. Sabatier, kurie įgyvendinimą suprato kaip centralizuotos politikos tikslų hierarchinį vykdymą. “Iš apačios aukštyn” atstovai, kaip M. Lipsky, Ingram, R. F. Elmore ar B. Hjern ir C. Hull teigė kad įgyvendinimas susideda iš “gatvės lygio biurokratijos” kasdieninių problemų sprendimo strategijų¹³. Nors didžioji dalis įgyvendinimo studijų kilo JAV, antrojoje kartoje galime pamatyti nemažai Europos autorių, kaip S. Barrett, K. Hanf, Vindoff – Harrietier ar F. W. Scharpf, taip pat labai prisidėjusių prie teorinių tyrimų. Ilgainiui Europoje kilo nauja nagrinėjimo kryptis, kuri orientavosi ties įgyvendinimo tyrimais Europos integracijos kontekste. Šioje darbo dalyje bus

¹¹ Ramūnas Vilpišauskas, Vitalis Nakrošis. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas, 2003, 16.

¹² Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky. *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland, or..* 2 leid. Berkeley: University of California Press, 1979, 9.

¹³ Helga Pulzl, Oliver Treib. *Policy implementation*, 2006, 3.

<<http://elaine.ihs.ac.at/~treib/download/PuelzlTreibPolicyImplementation2006.pdf>> [Žiūrėta 2006 05 01]

pateiktos pagrindinės viešosios politikos įgyvendinimo “iš viršaus į apačią” bei “iš apačios aukštyn” modelių įžvalgos.

2.1. “Iš viršaus į apačią” įgyvendinimo modeliai

“Iš viršaus į apačią” požiūrio į įgyvendinimo procesą teorijos vadovaujasi prielaida, kad įgyvendinimas prasideda nuo sprendimo priėmimo centrinėje valdžioje momento. Pasak Wayne Parsons, šios studijos buvo paremtos “juodosios dėžės” modelio politikos proceso sistemų analize.¹⁴ Politika vertinama iš sprendimų priėmėjų pozicijos, įgyvendinimo procese dalyvaujančius veikėjus paliekant nuošalyje. Ši požiūri, dėl ryškaus centrinių politikos formuotojų sprendimo akcentavimo, deLeon apibūdina kaip “augantį elito fenomeną”.¹⁵ Taip pat klasikiniais “iš viršaus į apačią” įgyvendinimo tyrinėtojais yra laikomi: J. Pressman ir A. Wildavsky, D. S. Van Meter ir C. E. Van Horn, E. Bardach bei Paul A. Sabatier ir D. Mazmanian.

J. Pressman ir A. Wildavsky savo tyrinėjimuose sekė racionaliojo modelio požiūrio bei įvedė įgyvendinimo proceso teoriją, teigiančią, kad įgyvendinimo procesas nebūtinai pasibaigia įgyvendinimu, tai gali būti tikslų performulavimas ir nauja rezultatų interpretuotė, kitaip tariant, evoliucija¹⁶. Pasak autoriaus, kiekviena politika yra hipotezė, postuluojanči pradines sąlygas ir numatanti padarinius. Šių autorių nuomone, įgyvendinimas yra tuo vangesnis, kuo daugiau prisijungia įvairių agentūrų, atsakančių už politikos įgyvendinimą. Tad įgyvendinimui reikia hierarchines kontrolės bei būtinas aprūpinimas reikiama is štekliais, o pačio įgyvendinimo veiksmingumas priklauso nuo komandinių tinklų pajėgumų kontroliuoti ir koordinuoti.

Amerikiečių teoretikai Van Mater ir Van Horn pasiūlė labiau detalizuotą teorinį modelį. Jų pradinis požiūris buvo kiek panašus į Pressman ir Wildavsky požiūrį į įgyvendinimo procesą. Jų modelis apima šešis kintamuosius, kurie formuoja santykius tarp politikos ir veiksmo. Šių autorių teigimu, politikos pokyčių mastas turi lemiamą įtaką, siekiant efektyvaus įgyvendinimo, neatmetant bendro sutarimo dėl tikslų svarbos.¹⁷ Skirtingai nei kiti “iš viršaus į apačią” požiūrio atstovai, Van Mater ir Van Horn mažiau kreipė dėmesį į patariamąją funkciją atliekančius politikos formuotojus, siekiant sėkmingo politikos įgyvendinimo. Šie autoriai įgyvendinimo

¹⁴ Wayne Parsons. *Viešoji politika: Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001, 413.

¹⁵ Helga Puelzl, Oliver Treib. *Policy implementation*, 2006, 5.

<<http://elaine.ihs.ac.at/~treib/download/PuelzlTreibPolicyImplementation2006.pdf>> [Žiūrėta 2006 05 01]

¹⁶ J. L. Pressman, A. Wildavsky. Cituojama iš: Wayne Parsons. *Viešoji politika: Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001, 415.

¹⁷ Helga Puelzl, Oliver Treib. *Policy implementation*, 2006, 6.

<<http://elaine.ihs.ac.at/~treib/download/PuelzlTreibPolicyImplementation2006.pdf>> [Žiūrėta 2006 05 01]

procesą apibrėžė kaip viešų ar privačių veikėjų (jų grupių) veiksmus, kuriais yra siekiama anksčiau politiniu sprendimu nustatytų tikslų.¹⁸

Eugene Bardach knygoje „Įgyvendinimo žaidimas“, išleistoje 1977 m., apibrėžia klasikinę įgyvendinimo proceso metaforą. Šio teoretiko pagrindinės rekomendacijos buvo sutelkti dėmesį ties „scenarijaus rašymo“ procesu, kas reiškia, kad sėkmingas įgyvendinimas yra įmanomas jei politikos formuotojai siekia įgyvendinimo „žaidimą“ struktūruoti apgalvotai.¹⁹ E. Bardach teigia, kad pastangos siekti efektyvesnių politikos procesų labiau centralizuojant kontrolę yra šiek tiek ribotos, todėl įgyvendinimo procesui apibūdinti jis pasirenka žaidimo metaforą.²⁰ Autorius analizuoja įvairių sandorių sudarymo ir derybų būdus, susiklostančius įgyvendinimo procese, kas leidžia susidaryti aiškesnę ir konceptualesnę įgyvendinimo proceso sampratą.

Tarp pagrindinių „iš viršaus į apačią“ požiūrio teoretikų yra ir P. A. Sabatier bei D. Mazmanian. Kaip ir Van Meter ir Van Horn, Sabatier ir Mazmanian savo analizę pradeda nuo valdžios atstovų daromo sprendimo įžvalgos. Tačiau jie savo ruožtu aiškiai atskiria politikos formavimą nuo politikos įgyvendinimo proceso ir pateikia šešis efektyvaus įgyvendinimo kriterijus²¹. Nors patys autoriai ir pripažįsta, kad ideali hierarchinio proceso įgyvendinimo kontrolė yra sunkiai pasiekama praktikoje, tačiau jų teigimu formuojant politiką galima užtikrinti efektyvų įgyvendinimą per atitinkamus programų sprendimus bei racionalių įgyvendinimo proceso struktūravimu.²²

Taigi, žvelgiant bendrai, „iš viršaus į apačią“ įgyvendinimo požiūrio šalininkai pabrėžia atsakomybę, hierarchinį pavaldumą bei siekį norminti ir kontroliuoti. Įgyvendinimas laikomas sėkmingu, kai rezultatai atitinka keliamus tikslus. Stengiamasi, kad siekiant kiekvieno tikslo būtų gaunamas atitinkamas veiklos rezultatas. Tokio požiūrio privalumai dažnai įvardijami kaip paprastumas ir suderinamumas.

2.2. „Iš apačios aukštyn“ įgyvendinimo modeliai

„Iš apačios aukštyn“ teorinis požiūris išryškėjo XX a. septintojo dešimtmečio pabaigoje, aštuntojo dešimtmečio pradžioje, kaip kritinis atsakas į vyravusią „iš viršaus žemyn“ modelių

¹⁸ Van Meter ir Van Horn cituojami išL Christopher Ham, Michael Hill. *The policy process in the modern capitalist state*. 2 leid. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993, 98.

¹⁹ David L. Weimer, Aidan R. Vining. *Policy analysis: concept and practice*. 3 leid. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1999, 398.

²⁰ Robert Denhardt B. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001, 188.

²¹ P. A. Sabatier sėkmingo įgyvendinimo kriterijai bus aptariamai III darbo dalyje

²² Helga Puelzl, Oliver Treib. *Policy implementation*, 2006, 6.

<<http://elaine.ihs.ac.at/~treib/download/PuelzlTreibPolicyImplementation2006.pdf>> [Žiūrėta 2006 05 01].

poziciją. Pirmosios studijos atskleidė tai, kad politinis rezultatas ne visada atspindi pirminius politikos tikslus. Šio požiūrio šalininkai siūlo pažvelgti į tai, kas iš tiesų įtakoja politikos įgyvendinimo procesą bei analizuoti tai, kas gali įtakoti pagrindinius įgyvendinimo procese dalyvaujančių veikėjų veiksmus. Šio požiūrio šalininkai studijas pradėjo analizuojant “apačią” bei identifikuojant veikėjų, įtrauktų į faktinį politikos vykdymą, tinklus.²³ Yra atmetama pozicija, kad politika yra apibrėžiama centriniame lygyje, o įgyvendinime dalyvaujantys veikėjai laikosi jau nustatytų tikslų tiek tiksliai, kiek yra įmanoma. Klasikiniai “iš apačios aukštyn” požiūrio į įgyvendinimo procesą tyrinėtojai yra Amerikiečių tyrinėtojai M. Lipsky, R. F. Elmore, taip pat Švedų teoretikas B. Hjern kartu su D. O. Porter ir C. Hull.

M. Lipsky analizavo viešojo sektoriaus darbuotojų elgesį, kurį jis pavadino “gatvės lygio biurokratais”. Straipsnyje, išleistame 1971 m., Lipsky teigia, kad politikos tyrinėtojams reikia orientuotis į socialinių darbuotojų ir piliečių tiesioginę sąveiką.²⁴ “Iš apačios į viršų” modeliai ypač pabrėžia tą faktą, jog žemutinės grandies vykdytojai, įgyvendindami tam tikrą politiką, turi gana plačią nuožiūros laisvę. Pagal M. Lipsky, pagrindinę reikšmę įgyvendinimo procesui turi elgesys tų veikėjų, kurie labiausiai priartėja prie rezultatų formavimo, o dažniausiai šie žmonės hierarchiniu požiūriu yra būtent gan žemame lygmenyje.

R. F. Elmore orientavosi ties klausimu, kaip reikėtų iš tiesų studijuoti įgyvendinimą. Autoriaus manymu, daugelis įgyvendinimo analizių telkė dėmesį į veikėjus, užimančius aukštus postus valdžios struktūrose, tuo tarpu kai įgyvendinimo analizei iš tikro reikalinga dėmesį sutelkti į tuos, kurie diena po dienos atsako už rezultatus. Autorius taip pat pabrėžia, kad būtinas įgyvendinimo perspektyvos komponentas yra atitinkamos sprendimų priėmėjų grupės tikslų rinkimo priėmimas. Politikos formuotojo tikslai gali nebūti nei tikslūs, nei aiškūs, ilgainiui jie gali keistis ar prieštarauti įgyvendintojo tikslams.²⁵ Švedų tyrinėtojas Hjern, kartu su D. O. Porter ir C. Hull išvystė įgyvendinimo studijų empirinių tinklų metodologiją. Jų požiūriu, tyrėjams yra svarbu pripažinti žemesniojo sluoksnio veikėjus bei tarporganizacinės veiklos svarbą. Autorių teigimu, įgyvendinimo studijos turi prasidėti nuo veikėjų tinklų indentifikacijos, kurie dalyvauja įgyvendinimo procese, ir tada tirti jų problemų sprendimų būdus. Hjern ir Porter teigia, kad apskritai įgyvendinimo struktūra susideda iš mažesnių struktūrų, telkiančių organizacijų narius, kuriems programa yra svarbiausias jų interesas.²⁶

²³ Ten pat, 7. [Žiūrėta 2006 05 01].

²⁴ Wayne Parsons. *Viešoji politika: Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001, 419.

²⁵ Jan Eric Lane. *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai, 2001, 155.

²⁶ Ten pat, 152.

Taigi, kaip pastebima, “iš apačios aukštyn” įgyvendinimo požiūriai pabrėžia pasitikėjimą bei žemesniojo sluoksnio veikėjų vaidmenį, įgyvendinimo procese. Šis požiūris dažnai yra vertinamas dėl savo realistiškumo bei pritaikomumo, kritikuojant komplikuoatą “iš viršaus į apačią” modelių praktinį taikymą.

Taip pat verta paminėti ir trečiąjį susiformavusį – “mišrųjį” požiūrį į įgyvendinimo procesą. Aštrėjant debatams tarp “iš viršaus į apačią” bei “iš apačios į viršų” požiūrių šalininkų, vėlesniame etape tokie jau minėti autoriai kaip Elmore, P. A. Sabatier ar Goggin, pabandė išvesti sintezę ir apjungti šiuos du požiūrius. Tačiau iki šiol yra pabrėžiama, kad nei vienas politikos vykdymo modelis negarantuoja politikos įgyvendinimo. Magistro darbe yra pasirenkamas politikos įgyvendinimo modelis “iš viršaus į apačią”, politikos įgyvendinimą apibrėžiant kaip viešų ar privačių veikėjų (jų grupių) veiksmus, kuriais yra siekiama anksčiau politiniu sprendimu nustatytų tikslų.²⁷

3. Paul A. Sabatier sėkmingo įgyvendinimo koncepcija

Sėkmingam politikos įgyvendinimui būtinas sąlygas yra pateikę daugelis teoretikų, kurios dažniausiai būna gana panašios ir paprastai skiriasi tik savo detalumu bei priešastiniais ryšiais. Tokių sąlygų pavyzdžiais galėtų būti Hoogwood ir Gunn pateikiamas dešimties sėkmingam politikos įgyvendinimui būtinų sąlygų sąrašas ar Paul A. Sabatier pasiūlytos šešios bendros politikos įgyvendinimo sąlygos. P. A. Sabatier, kaip ir Hoogwood ir Gunn pasiūlyti sėkmingo praktinio įgyvendinimo būdai atspindi “iš viršaus į apačią” įgyvendinimo požiūrį, pagrindiniu siekiu pasirenkant patarimų, kaip sumažinti įgyvendinimo deficitą pateikimą sprendimų priėmėjams.²⁸ Magistro darbo empirinėje dalyje planuojama vertinti Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimą Lietuvoje, modernių komunalinių sąvartynų steigimo atveju, tam pasitelkiant P. A. Sabatier efektyvaus įgyvendinimo principus. Naudojant šią teorinę prieigą yra tikimasi įvertinti patį įgyvendinimo procesą Sabatier apibrėžtais efektyvaus įgyvendinimo kriterijais ir tokiu būdu nustatyti, kokiame etape ir kurioje srityje kyla (ar nekyla) įgyvendinimo sunkumai bei išanalizuoti priežastis.

Sėkmingo įgyvendinimo gairių paieška Paul A. Sabatier kartu su David Mazmanian vystyta jau 1979 m., išleidus straipsnį “Efektyvaus įgyvendinimo sąlygos: gairė politikos tikslams

²⁷ Van Mater ir Van Horn cituojami išL Christopher Ham, Michael Hill. *The policy process in the modern capitalist state*. 2 leid. New Yourk: Harvester Wheatsheaf, 1993, 98.

²⁸ Christopher Ham, Michael Hill. *The policy process in the modern capitalist state*. 2 leid. New Yourk: Harvester Wheatsheaf, 1993, 101 .

pasiekti”. Pagal Sabatier ir Mazmanian ankstyvasias teorines išvalgas, lemiamas vaidmuo įgyvendinimo analizėje yra faktorių identifikacija, kurie daro įtaką numatytų tikslų įgyvendinimo procesui. Tai gali būti suskirstyta į tris plačias kategorijas: 1) įstatyme apibrėžtų problemų lankstumą; 2) įstatymo gebėjimą naudingai numatyti įgyvendinimo proceso struktūrą; ir 3) tinklo poveikį “politinių” kintamųjų įvairovei, siekiant įstatymu numatyto tikslo palaikymo balanso.²⁹ Bandydami nustatyti sėkmingo įgyvendinimo kriterijus, autoriai teigė, kad: “programa remiasi pagrįsta teorija apie tikslinės grupės elgesio pasikeitimus, kad būtų pasiekta pageidaujama būseną (tikslai). Įstatuose (ar kitame esminiame politikos sprendime) nusakomos aiškiai apibrėžtos politikos kryptys ir įgyvendinimo proceso struktūra, siekiant maksimizuoti tikimybę, jog tikslinės grupės elgsis taip, kaip yra numatyta. Įgyvendinimo žinybų vadovai turi esminius vadybos ir politinius sugebėjimus ir yra atsidavę įstatuose suformuluotiems tikslams.”³⁰ Autoriai pabrėžė, kad analizuojant sėkmingo įgyvendinimo sąlygas, būtina atsižvelgti į veiksmus, tokius kaip technologija, kvalifikacija, tikslų nedviprasmiškumą bei paramą ir sutarimus, kurie neabejotinai veikia politikos įgyvendinimo procesą.

Tad galima išskirti šešias Sabatier apibrėžtas sėkmingo įgyvendinimo sąlygas:³¹

1. Aiškūs ir nuoseklūs tikslai, teikiantys teisinio vertinimo ir finansavimo kriterijus, dėl kurių sutaria pagrindiniai veikėjai.
2. Adekvati priežastinė teorija, teikianti patikimų priemonių kaitai inicijuoti.
3. Įgyvendinimo struktūros, teisiškai struktūrizuotos taip, kad garantuotų politikos įgyvendintojų ir grupių, kurias ji paliečia, klusnumą.
4. Ryžtingi ir kvalifikuoti įgyvendintojai, asmeniškai suinteresuoti pasiekti politikos tikslus.
5. Interesų grupių ir įstatymų leidybos bei vykdomosios valdžios “suverenu” parama.
6. Socialinių ir ekonominių sąlygų kaita, negriaunanti postuluojamą priežastinės teorijos arba grupių ir suverenų paramos.

Vertindamas pateiktas šešias sėkmingo įgyvendinimo sąlygas, P. A. Sabatier pripažįsta, kad šios sąlygos yra sunkiai pasiekiamos per pirminį etapą, kiekvienoje programoje ieškant esminių elgesio pokyčių. Autoriaus manymu, politikos formuotojai kartais turi tik labai ribotą supratimą apie priežastinius faktorius, galinčius įtakoti vykdomos programos tikslus. Įstatymų leidyboje galimas tikslų nesutapimas ar prieštaravimai, kas dažnai įtakoja nepakankamai apibrėžtus tikslus,

²⁹ Michael Howlett, M. Ramesh. *Studying public policy. Policy cycles and Policy subsystems*. Toronto: McClelland and Stewart, 1992, 153.

³⁰ David Mazmanian, Paul A. Sabatier. Citata iš: Jan Eric Lane. *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai, 2001, 150.

³¹ Wayne Parsons. *Viešoji politika: Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001, 433.

finansinių išteklių nepakankamumą bei kitus veiksnius.³² Tačiau kaip teigia ir pats autorius, šie trūkumai palaiapsniui gali išnykti, esant dideliam programos palaikymui. Pasak P. A. Sabatier ir D. Mazmanian, jų išskirti šeši kriterijai gali tarnauti ne tik trumpam kontroliniam sąrašui, vertinant *post hoc* programų efektyvumą, bet kaip ir užduočių sąrašas, kuriomis programų rengėjai gali remtis, jei įstatymų numatomas tikslas nėra pasiekiamas.³³ P. A. Sabatier kartu su D. Mazmanian parašytas ankstyvasis darbas susilaukė bene daugiausiai empirinio patikrinimo pastangų ir dažnai buvo laikomas vienu geriausių hierarchinių modelių.

Taigi, Paulas A. Sabatier, vienas pirmųjų analizavęs įgyvendinimo procesą, iškelia kai kuriuos esminius klausimus apie įgyvendinimo prigimtį, apžvelgdamas esamą įgyvendinimo teorijos padėtį. Tolimesnei magistro darbo analizei pasirenkamas politikos įgyvendinimo modelis “iš viršaus į apačią”, pagal kurį įgyvendinimas yra laikomas sėkmingu, kai rezultatai atitinka keliamus tikslus. Siekiant gilesnės politikos įgyvendinimo analizės darbe bus taikomi P. A. Sabatier šeši sėkmingo įgyvendinimo kriterijai. P. A. Sabatier sėkmingo įgyvendinimo sąlygų pasirinkimas tolesnei analizei motyvuojamas tuo, kad teoretiko pateiktas įgyvendinimo modelis ne retai buvo laikomas vienu geriausių hierarchinių modelių bei sulaukdavo dažno sėkmingo empirinio patikrinimo pastangų.

4. Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos reglamentavimas

Atliekų problema yra būdinga visoms išsivysčiusioms pramoninėms šalims, kur augant pramonei bei vartojimui, didėja ir susidarančių atliekų kiekis. Netinkamai tvarkomos atliekos kelia pavojų aplinkai bei žmonių sveikatai, tad augant problemos mastams Europos Sąjungoje vis griežčiau reglamentuojamas atliekų tvarkymas valstybėse narėse bei stiprinama kontrolė. Lietuvai įstojus į ES teko nemaža užduotis – sukurti tokią atliekų valdymo sistemą, kuri visapusiškai atitiktų ES direktyvų reikalavimus. Šioje darbo dalyje bus pateikta bendra Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos principų, pagrindinių tikslų bei įgyvendinimo priemonių analizė. Bus aptartas ES atliekų tvarkymą teisės perkėlimo procesas Lietuvoje bei apžvelgti Lietuvos atliekų tvarkymo politikoje keliami tikslai, principai, įgyvendinimo priemonės bei atliekų tvarkymo sistemos valdymo aspektai.

³² Daniel Mazmanian, Paul A. Sabatier. *Implementation and public policy: with a new postscript*. Lanham: University Press of America, 1989, 42.

³³ Ten pat, 42.

4.1. Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos principai

Atliekų kiekis valstybėse yra susijęs ne tik su ekonominiais, bet ir socialiniais ar net kultūriniais veiksniais, kuriems įtakos turi tiek vartojimo kultūra, gyvenimo būdas, tiek ir pačių gyventojų pajamos. Netinkamai šalinamos atliekos kelia grėsmę, tad pastaruoju metu pastebima vis didesnė Europos Sąjungos valstybių narių iniciatyva siekti, kad būtų kuo mažesni atliekų susidarymo kiekiai, o susidariusios atliekos pakartotinai perdirbamos. Kasmet ES valstybėse narėse susidaro per 2 milijardus tonų atliekų, iš kurių 200 milijonų yra komunalinės ir šie skaičiai vis didėja³⁴. Yra siekiama, kad valstybėse narėse didžiausias prioritetas atliekų tvarkyme būtų pačių atliekų susidarymo vengimas, ir tik nesant jokiems kitiems atliekų perdirbimo būdams, saugus jų šalinimas sąvartynuose.

Taigi kaip jau pastebėta, pagrindiniai ES atliekų tvarkymo politikos tikslai - vengti atliekų susidarymo ir skatinti jų panaudojimą, perdirbimą bei pakartotinį naudojimą, siekiant mažesnio neigiamo poveikio aplinkai.³⁵ Europos Sąjungos ilgalaikis atliekų politikos tikslas – tapti atliekas perdirbančia visuomene. Vidaus rinkoje pradėjus taikyti aukštus pamatinius aplinkosaugos standartus, siekiama mažinti susidarančių atliekų kiekius, o pačias atliekas panaudoti kaip išteklius. Tačiau pats atliekų tvarkymo sistemų valdymas yra gana sudėtingas bei reikalauja didelių pastangų, kontroliuojant atliekų surinkimą iš gyventojų, įstaigų, pramonės ir žemės ūkio įmonių, jų apdorojimą, saugojimą bei šalinimą. Reikalavimai atliekų tvarkymui skiriasi ir nuo atliekų rūšių. Čia galima išskirti tris atskiras atliekų rūšis, kurių tvarkymo principai ganėtinai skiriasi³⁶:

- *kietos municipalinės atliekos* (jas sudaro buitinės, komercijos, pramonės ir statybinės atliekos, nuosrūvų nuosėdos ir deginimo krosnių pelenai);
- *pavojingos atliekos* (didžiausia dalis jų yra pagaminama pramonės sektoriuje ir nedidelė jų dalis sudaroma namų ūkyje. Pavojingos atliekos apibūdinamos kaip atliekos, kurios gali sukelti pavojų sveikatai, nes jos yra toksiškos, sukelia koroziją, yra degios, sprogstamos, reaktyvios ar patologiškos);
- *radioaktyvios atliekos* (joms būdingas specifinis tvarkymas, būna didelio ir mažo radioaktyvumo).

³⁴ *Tausėsnis išteklių naudojimas: teminė atliekų prevencijos ir perdirbimo strategija.*

<http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=4963> [Žiūrėta 2006 11 10]

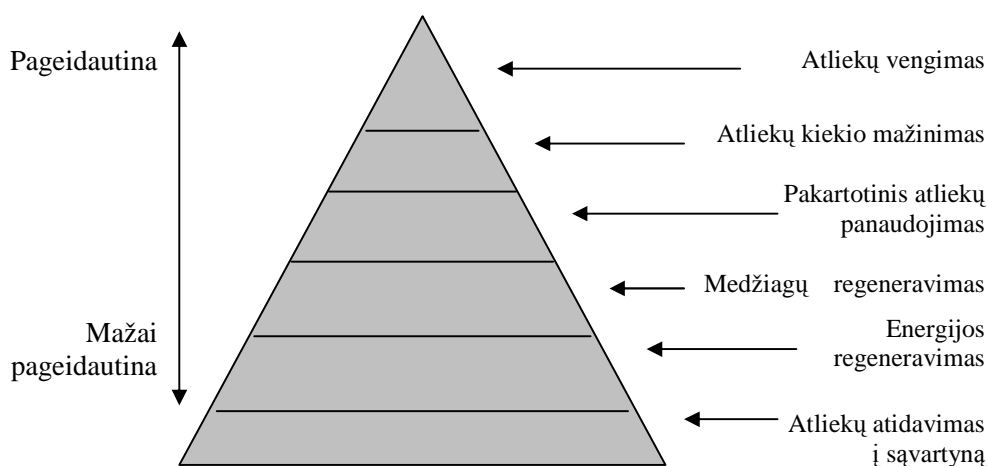
³⁵ *Tausėsnis išteklių naudojimas: teminė atliekų prevencijos ir perdirbimo strategija.*

<http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=4963> [Žiūrėta 2006 11 10]

³⁶ Remiantis - Regina Gražulevičienė. *Aplinkos politika*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2004, p.52.

Tvarkant atliekas galima išskirti vieną bendrą siekį visoms atliekų rūšims – mažinti atliekų kiekį bei poveikį aplinkai. Atliekų tvarkymą reglamentuojančiais teisės aktais siekiama subalansuoti aplinkos apsaugą ir sklandų vidaus rinkos funkcionavimą, tad vidaus rinkos aplinkosauginė politika visiems ūkio subjektams sukuria vienodas atliekų tvarkymo sąlygas ir taisykles. Atsižvelgiant į darbe apsibrėžtą tyrimo objektą, daugiausiai dėmesio darbe yra skiriama kietų municipalinių atliekų tvarkymui. Šių, kaip ir kitų, atliekų tvarkymas visose Europos Sąjungos valstybėse narėse turi būti grindžiamas penkiais pagrindiniais principais³⁷:

♦ *Atliekų tvarkymo hierarchija* (Žr. Paveikslėlį Nr. 1). Kiekvienos atliekų tvarkymo strategijos tikslas pirmiausia turi būti nukreiptas į atliekų susidarymo ir pavojingumo mažinimą. Jei susidarančių atliekų daugiau sumažinti neįmanoma, atliekos turi būti naudojamos kartotinai, perdirbamos arba naudojamos kaip energijos šaltinis. Tik tos atliekos, kurių negalima vėl panaudoti ar perdirbti, gali būti šalinamos (sąvartynuose arba deginamos be energijos gavimo).



Paveikslėlis Nr. 1. Atliekų tvarkymo hierarchija³⁸

♦ *Atliekų tvarkymo įrenginių pakankamumas Bendrijos mastu ar, jeigu tai įmanoma, kiekvienoje šalyje narėje.* Šalys narės, jei reikia, bendradarbiaudamos su kitomis šalimis turi sukurti integruotą ir pakankamą atliekų šalinimo įrenginių tinklą, tenkinantį ir šalies, ir Bendrijos poreikius.

³⁷ Reminatis: R. Budnikienė, Z. Dūdulytė, ir kt. *Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politika ir jos įgyvendinimas Lietuvoje*. Vilnius, 2002, p.30.

³⁸ Regina Gražulevičienė. *Aplinkos politika*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2004, p.52.

◆ *Geriausi prieinami gamybos būdai.* Atliekų tvarkymo įrenginiai turi būti pastatyti ir eksploatuojami taip, kad bet kuris aplinkos teršimas būtų kiek įmanoma sumažintas, o patys įrenginiai dirbtų ekonomiškai ir efektyviai.

◆ *Artimumo principas.* Atliekos turi būti apdorojamos ar šalinamos kiek galima arčiau jų susidarymo vietos.

◆ *Gamintojo atsakomybė.* Ūkio subjektai, ypač gaminantys produkciją, kuri pasibaigus naudojimo terminui tampa atliekomis, turi imtis atsakomybės už visą jų gaminių gyvavimo ciklą ir šių gaminių atliekų tvarkymą.

Visa dabartinė ES atliekų tvarkymo politika yra grindžiama atliekų tvarkymo būdų hierarchijos principu - yra stengiamasi vengti atliekų susidarymo, o atliekos, kurių neįmanoma išvengti, turi būti perdirbamos ir naudojamos energijai gaminti, kiek įmanoma mažiau jas šalinant sąvartynuose.³⁹ Aplinkos apsaugos požiūriu, sąvartynų naudojimas yra pats blogiausias sprendimas. Šiuo atveju yra prarandami išteklių, kas ateityje gali sąlygoti tai, kad reikės prisiimti atsakomybę už šalinant atliekas sąvartynuose aplinkai padarytą žalą. Verta pažymėti, kad pati atliekų tvarkymo hierarchija nėra galutinė, nes įvairūs atliekų apdorojimo būdai gali turėti skirtingą poveikį pačiai aplinkai, tačiau hierarchijos principas yra siektinas pavyzdys, sąlygojantis sąvartynų naudojimo mažinimą bei skatinantis atliekų perdirbimą, iš jų gaminant energiją.

Siekiant įgyvendinti bendruosius atliekų tvarkymo politikos principus, nustatomi konkretūs tikslai ir jų pasiekimo priemonės⁴⁰:

◆ *Bendras atliekų apibrėžimas visose šalyse narėse.* Bendrojoje atliekų direktyvoje atliekos apibrėžiamos kaip “bet kokios medžiagos ar daiktai, kuriuos turėtojas atsikrato arba privalo atsikratyti pagal galiojančius teisės aktus”.⁴¹ Apibrėžimas yra privalomas visoms narėms ir taikomas visoms atliekoms.

◆ *Ekologiškai švaresnių gaminių tiekimo skatinimas.* Tai priemonė, kuria skatinama vartoti, kurti ir gaminti ekologiškai švaresnius gaminius, kas leistų sumažinti gaminių daromą poveikį aplinkai. Taip galima sumažinti gamtos išteklių naudojimą bei gamybos procese susidarancius išmetamų teršalų kiekius. Šiam tikslui pasiekti naudojami du metodai – gaminio gyvavimo ciklo

³⁹ *Tausėnis išteklių naudojimas: teminė atliekų prevencijos ir perdirbimo strategija.*

<http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=4963> [Žiūrėta 2006 11 10]

⁴⁰ R. Budnikienė, Z. Dūdulytė, ir kt. *Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politika ir jos įgyvendinimas Lietuvoje.* Vilnius, 2002, p. 31.

⁴¹ 1975 m. liepos 15 d. Tarybos direktyva. *Dėl atliekų.* 75/442/EEB

<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=3623&p_query=&p_tr2=2> [Žiūrėta 2006 11 10]

vertinimas ir aplinkosauginis ženklavimas. Vartotojas gali rinktis ir pirkti aplinkos apsaugos atžvilgiu švaresnį gaminį, ir taip, per rinkos santykius, daryti įtaką gamintojams.

◆ *Ekonominių svertų naudojimo skatinimas.* Ekonominiais svertais veikiant rinkos mechanizmus siekiama skatinti aplinkos apsaugą. Galimos įvairios ekonominės priemonės, tarkime mokesčiai už atliekų susidarymą, pervežimą ir šalinimą, užstatai už gėrimų pakuotes ir kt.

◆ *Tarptautinio atliekų pervežimo reguliavimas.* Siekiant užtikrinti atliekų tvarkymo įrenginių pakankumą bei įgyvendinti artimumo principą, reglamentuojami tarptautiniai atliekų pervežimai tarp Europos Sąjungos šalių, tiek už ES ribų. Atliekų importui, eksportui ir tranzitui per ES šalis taikomos griežtos kontrolės ir priežiūros procedūros.

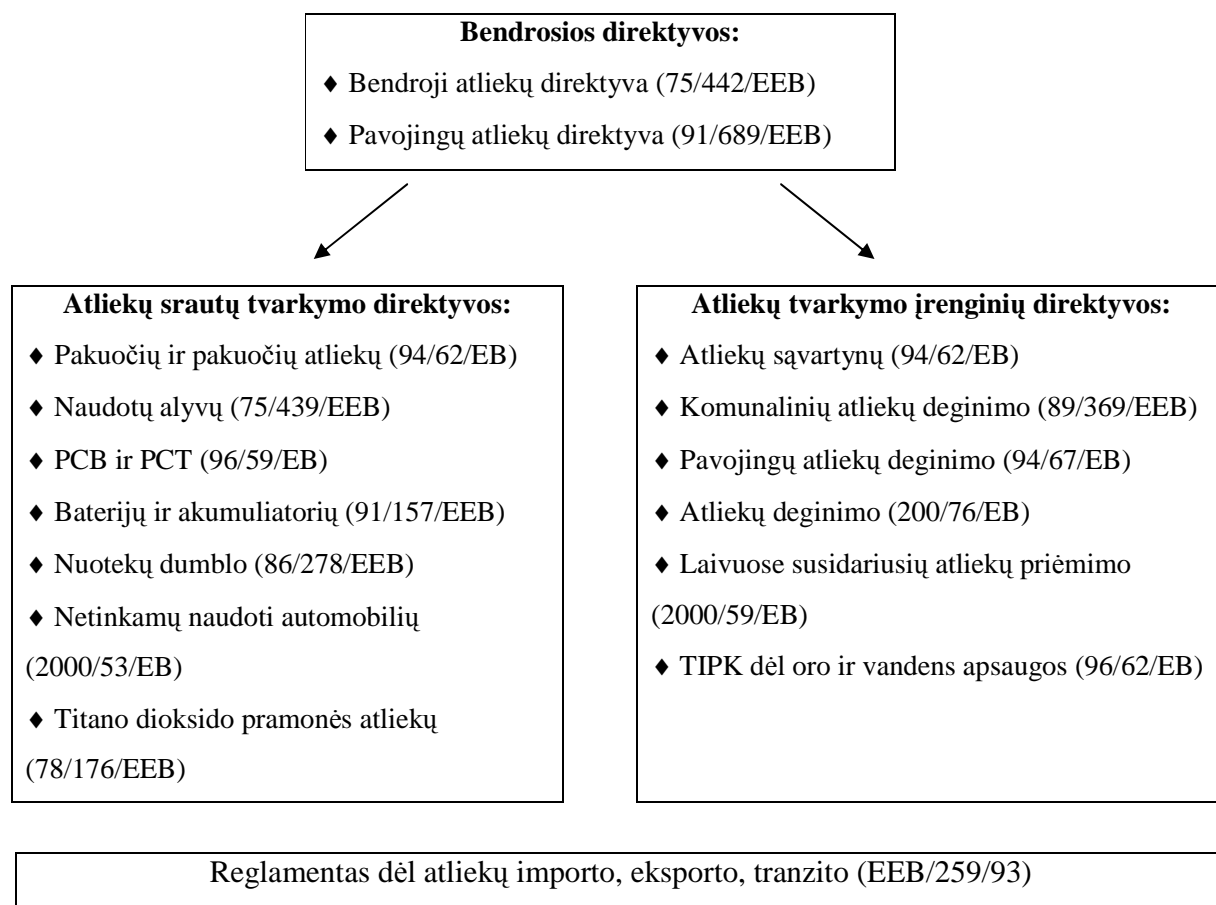
◆ *Vidaus rinkos aplinkosauginė politika.* Atliekų tvarkymą reguliuojančiais Bendrijos teisės aktais siekiama subalansuoti aplinkos apsaugą ir reguliavimo lygį, užtikrinti sklandų vidaus rinkos funkcionavimą. Tokia politika turi garantuoti Bendrijoje veikiantiems ūkio subjektams vienodas atliekų tvarkymo sąlygas ir taisykles, kartu teisėtą kiekvienos šalies narės norą apibrėžti ir įgyvendinti savo valstybėje nacionalinę atliekų tvarkymo politiką.

Tačiau nors vienas pagrindinių siekių ir yra atliekų perdirbimo ir antrinio panaudojimo skatinimas, naudojimosi sąvartynais masto mažinimas, tačiau iki šiol padaryta pažanga nėra didelė. Yra nemažai teisės aktų įgyvendinimo problemų – nuo atliekų šalinimo prastai tvarkomose sąvartynuose iki pavojingų medžiagų vežimo pažeidžiant tarptautines konvencijas.⁴² Čia kaip pagrindinėmis problemomis galima paminėti kartais ne visiškai aiškius apibrėžimus bei išsiskiriančius valstybių narių požiūrius, kaip turėtų būti įgyvendinami teisės aktai, kas ne retai tampa bylinėjimosi objektu. Nepaisant Europos Teisingumo Teismo nutarimų, kai kurie atliekų politikos aspektai iki šiol nėra visiškai aiškūs. Taigi nors Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politika yra gana plačiai reglamentuota, išskirti išsamūs pagrindiniai politikos principai, tikslai, tačiau įgyvendinant pačią politiką kyla ne mažai problemų, visų pirma tiek dėl reikalingų didelių kaštų politikos įgyvendinimui, tiek dėl neaiškių ir kai kada dviprasmiškų nuostatų ar teisinių reikalavimų interpretacijų.

4.2. Europos Sąjungos atliekų sektoriaus teisės aktų sistema

Kaip matyti iš ankstesnėje dalyje pateiktos bendros Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos principų apžvalgos, atliekų tvarkymas Sąjungoje yra gana išsamiai reglamentuotas. Praktiškai visų rūšių atliekoms yra nustatyti tam tikri konkretūs reikalavimai. Pati Europos

Sjungos politika atliekų tvarkymo srityje yra apibrėžta 1975 m. liepos 15 d. atliekų direktyvoje 75/442/EEB ir ją papildančioje Pavojingų atliekų direktyvoje 91/689/EEB. Europos Sąjungoje atliekų tvarkymo politikai įgyvendinti sukurta teisės aktų sistema, kuri padėjo pagrindus subalansuotam atliekų tvarkymui.⁴³ Šiuose pagrindiniuose teisės aktuose nustatytus atliekų tvarkymo reikalavimus detalizuoja ir patikslina daugelis kitų priimtų direktyvų bei Europos Komisijos sprendimų, reguliuojančių specifinių atliekų srautų tvarkymą bei atliekų tvarkymo įrenginių veiklą (Žr. Paveikslėlį Nr. 2).



Paveikslėlis Nr. 2. Europos Sąjungos atliekų sektoriaus teisės aktų sistema⁴⁴

Bendrieji teisės aktai

Bendroji atliekų direktyva 75/442/EEB⁴⁵ (vėliau pakeista ir papildyta direktyva 91/156/EEB⁴⁶).

⁴² *Tausėsnis išteklių naudojimas: teminė atliekų prevencijos ir perdirbimo strategija.*

<http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=4963> [Žiūrėta 2006 11 10]

⁴³ Rasa Markovienė – Ragulskytė. *Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais.* Vilnius: Eugrimas, 2005, p.80.

⁴⁴ R. Budnikienė, Z. Dūdulytė, ir kt. *Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politika ir jos įgyvendinimas Lietuvoje.* Vilnius, 2002, p.31.

Bendrojoje atliekų direktyvoje įtvirtinta, kad siekiant tausoti išteklius, reikia skatinti atliekų naudojimą ir regeneruotų produktų panaudojimą. Yra pateikiama atliekų sąvoka, nustatyti atliekų valdymo planų sudarymo reikalavimai, leidimų išdavimo atliekų šalintojams procedūra ir kt. Yra reikalaujama, kad atliekos turi būti naudojamos ar šalinamos, nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nenaudojant tokių procesų ir metodų, kurie gali pakenkti aplinkai. Siekiant šio tikslo turi būti sukurtas integruotas ir tinkamas atliekų šalinimo įrenginių tinklas. Bendroji atliekų direktyva yra netaikoma: dujų išmetimams į atmosferą; tam, kas yra reguliuojama kitais Bendrijos teisės aktais, radioaktyvioms atliekoms ir kt.

Pavojingų atliekų direktyva 91/698/EEB⁴⁷.

Ši direktyva reglamentuoja pavojingų atliekų tvarkymą bei papildo atliekų srautus ir atliekų įrenginius reguliuojančias direktyvas. Atliekos laikomos pavojingomis, jei jos atitinka Europos atliekų sąrašė nurodytas tam tikras atliekų kategorijas. Direktyva reikalauja tikslaus ir vienodo pavojingų atliekų apibrėžimo taikymo bei siekio užtikrinti kuo griežtesnį atliekų šalinimo ir jų panaudojimo priežiūrą, tačiau nėra taikoma komunalinėms atliekoms.

Reglamentas dėl atliekų vežimo EEB/259/93.⁴⁸

Reglamentas suskirsto atliekas į naudojamas ir šalinamas. Jame nustatytas skirtingas režimas atliekų vežimui per valstybių narių sienas Bendrijos ribose ir atliekų siuntoms į Bendriją ir iš jos. Reglamentas netaikomas atliekų siuntoms valstybės narės viduje.

Atliekų šalinimo įrenginių kontrolė

Atliekų sąvartynų direktyva 1999/31/EB.⁴⁹

Direktyvoje įtvirtinta, kad siekiant saugoti gamtos išteklius ir kuo mažiau niokoti žemę, reikia skatinti atliekų prevenciją ir utilizavimą bei naudotų medžiagų taikymą ir energijos regeneravimą. Turi būti ir toliau sprendžiamos komunalinių ir nepavojingų atliekų deginimo, kompostavimo ir kitos susijusios problemos. Direktyvos tikslas yra atliekoms bei sąvartynams taikant griežtus eksploatavimo ir techninius reikalavimus nustatyti priemones, tvarką ir gaires,

⁴⁵ 1975 m. liepos 15 d. Tarybos direktyva. *Dėl atliekų*. 75/442/EEB

<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=3623&p_query=&p_tr2=2> [Žiūrėta 2006 11 10]

⁴⁶ 1991 m. kovo 18 d. Tarybos direktyva *Iš dalies pakeičianti Direktyvą 75/442/EEB dėl atliekų*. 91/156/EEB.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=35132&p_query=&p_tr2=2> [Žiūrėta 2006 11 10].

⁴⁷ 1991 m. gruodžio 12 d. Tarybos direktyva. *Dėl pavojingų atliekų*. 91/698/EEB.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=3124&p_query=&p_tr2=2> [Žiūrėta 2006 11 10].

⁴⁸ 1993 m. vasario 1 d. Tarybos reglamentas. *Dėl atliekų vežimo Europos Bendrijos viduje, į Bendriją ir iš jos priežiūros ir kontrolės* 259/93/EEB.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=9130&p_query=&p_tr2=2> [Žiūrėta 2006 11 10].

⁴⁹ 1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva. *Dėl atliekų sąvartynų* 1999/31/EB.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=11917&p_query=&p_tr2=2> [Žiūrėta 2006 11 10].

kurios padėtų mažinti neigiamą poveikį aplinkai, kylantį šalinant atliekas sąvartynuose, o vėliau per visą sąvartyno veikimo laiką. Pagal direktyvą, visi sąvartynai yra skirstomi į pavojingų ir nepavojingų atliekų bei inertinių atliekų sąvartynus. Siūloma palaipsniui mažinti į sąvartynus patenkančių biodegraduojančių komunalinių atliekų kiekį bei nurodoma, kad užmokestis už atliekų šalinimą į sąvartynus turi padengti ne tik sąvartyno įrengimo ir eksploatacijos išlaidas, bet ir jo uždarymo bei priežiūros po uždarymo sąnaudas.

*Direktyva dėl atliekų deginimo 2000/76/EB.*⁵⁰

Direktyvos tikslas yra užkirsti kelią arba apriboti atliekų deginimo poveikį aplinkai ir dėl to kylantį pavojų žmonių sveikatai. Šio tikslo yra siekiama nustatant atliekų deginimo įmonėms griežtas eksploatacijos sąlygas bei techninius reikalavimus, emisijų (teršalų) ribines vertes. Direktyva neapima žemės ūkyje susidarančių atliekų, miško ir maisto perdirbimo atliekų, medienos atliekų kategorijų.

*Laivuose susidariusių atliekų priėmimo uostuose direktyva 2000/59/EB.*⁵¹

Ši direktyva reglamentuoja laivuose susidarančių atliekų ir laivų krovinių atliekų šalinimą. Siekiama mažinti vandens taršą bei skatinti jūros ir kitų vandens telkinių aplinkos apsaugą.

Specifinių atliekų srautų kontrolė

*Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyva 94/62/EEB.*⁵²

Direktyvos tikslas yra suderinti pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo nacionalines priemones, taip pat siekiama užtikrinti vidaus rinkos funkcionavimą ir išvengti prekybos kliūčių bei konkurencijos iškraipymo Bendrijoje. Direktyvoje reglamentuojami pagrindiniai pakuočių atliekų tvarkymo principai – pakartotinis pakuočių naudojimas, perdirbimas ir kitos pakuočių atliekų utilizavimo formos.

*Direktyva dėl naudojamų alyvų šalinimo 75/439/EEB.*⁵³

Siekiama, kad valstybės narės užtikrintų saugų naudotų alyvų surinkimą ir šalinimą. Prioritetas teikiamas naudotų alyvų regeneravimui, po to jų deginimui direktyvoje nustatytais sąlygomis ir galiausiai jų kontroliuojamam laikymui sandėliuose iš šalinimui.

⁵⁰ 2000 m. gruodžio 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva. *Dėl atliekų deginimo 2000/76/EB.*

<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=42502&p_query=&p_tr2=2> [Žiūrėta 2006 11 15].

⁵¹ 2000 m. lapkričio 27 d. Europos Parlamento direktyva *Dėl uostų priėmimo įrenginių, skirtų laivuose susidarančioms atliekoms ir krovinių likučiams 2000/59/EB.*

<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=35035&p_query=&p_tr2=2> [Žiūrėta 2006 11 15].

⁵² 1994 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva. *Dėl pakuočių ir pakuočių atliekų 94/62/EB.*

<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=26696&p_query=&p_tr2=2> [Žiūrėta 2006 11 15].

⁵³ 1975 m. birželio 16 d. Tarybos direktyva. *Dėl naudotų alyvų šalinimo 75/439/EEB.*

<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=9116&p_query=&p_tr2=2?> [Žiūrėta 2006 11 17].

*Polichlorintų befenilų (PCB) ir polichlorintų terfenilų (PCT) šalinimo direktyva 96/59/EB (panaikina ankstesniąją 76/402/EEB).*⁵⁴

Direktyva skirta suderinti valstybių narių aktus dėl kontroliuojamo PCB šalinimo, įrangos, užterštos PCB, nukenksminimo ir šalinimo bei/ar panaudotų PCB šalinimo. Direktyva nustato griežtesnę kontrolę bei reikalauja, kad valstybės narės imtųsi reikiamų priemonių, užtikrinančių saugų ir kuo medžiagų PCB ir PCT nukenksminimą arba pašalinimą. Direktyvoje apibrėžtos nukenksminimo ir šalinimo sąlygos.

*Baterijų ir akumuliatorių, turinčių tam tikrų pavojingų medžiagų direktyva 91/157/EEB.*⁵⁵

Direktyva įpareigoja suderinto valstybių narių įstatymus dėl direktyvos pirmame priede nurodytų išseiktų baterijų ir akumuliatorių, turinčių pavojingų medžiagų, atnaujinimo bei kontroliuojamo šaltinio. Direktyva įpareigoja šalis nars užtikrinti, kad akumulatoriai ir baterijos būtų surenkamos atskirai.

*Aplinkos, ypač dirvožemio, apsaugos naudojant žemės ūkyje nuotekų dumblą direktyva 86/278/EEB.*⁵⁶

Direktyvos tikslas yra reguliuoti dumblo naudojimą žemės ūkyje, kad nebūtų daroma žala dirvožemiui, augmenijai, gyvūnams ir žmonijai, ir skatinti teisingą nuotekų dumblo naudojimą. Direktyvoje nustatyti sunkiųjų metalų, koncentracijų maksimalūs ribiniai dydžiai dirvoje ir dumble, naudojamame žemės ūkyje, bei didžiausi sunkiųjų metalų kiekiai, kuriuos galima kasmet įterpti į dirvožemį.

*Direktyva dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių 200/53/EB.*⁵⁷

Direktyvoje yra nustatomos priemonės, kurių prioritetas – transporto priemonių prevencija, eksploatuoti netinkamų transporto priemonių pakartotinis naudojimas, perdirbimas bei kitos naudojimo formos, siekiant, kad kuo mažiau atliekų būtų šalinama. Įpareigojama valstybes nars užtikrinti automobilių atliekų surinkimą, tvarkyti jas nekenksmingomis sąlygomis, kartotinais naudoti išardytų automobilių dalis.

*Titano dioksido pramonės atliekų direktyva 78/176/EEB.*⁵⁸

⁵⁴ 1996 rugsėjo 16 d. Tarybos direktyva. *Dėl Polichlorintų befenilų ir polichlorintų terfenilų šalinimo* 96/59/EB. <http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=7880&p_query=&p_tr2=2> [Žiūrėta 2006 11 17].

⁵⁵ 1991 m. kovo 18 d. Tarybos direktyva. *Dėl baterijų ir akumuliatorių, turinčių tam tikrų pavojingų medžiagų* 91/157/EEB. <http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=6152&p_query=&p_tr2=2> [Žiūrėta 2006 11 17].

⁵⁶ 1986 m. birželio 12 d. Tarybos direktyva. *Dėl aplinkos, ypač dirvožemio, apsaugos naudojant žemės ūkyje nuotekų dumblą* direktyva 86/278/EEB.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=9119&p_query=&p_tr2=2> [Žiūrėta 2006 11 17].

Šia direktyva (su paskutiniais pakeitimais ir papildymais) įpareigoja valstybes nares siekto titano dioksido pramonės atliekų keliamos taršos prevencijos ir laipsniškai mažinti siekiant visiško panaikinimo. Ši direktyva yra svarbi toms valstybėms narėms, kurios turi titano dioksido pramonę, tačiau nors Lietuvoje titano dioksido pramonės nėra, direktyvą vis tiek reikėjo perkelti į Lietuvos teisinę sistemą.

Kadangi yra nepakankamos galimybės gauti ir suderinti tikslius duomenis apie atliekų tvarkymą visose Europos Sąjungos narėse ir negalima pilnai kontroliuoti ir stebėti, kaip įgyvendinami Bendrijos atliekų įstatymai, neseniai buvo priimtas dar vienas reglamentas Nr.2150/2002, kuriame reikalaujama, kad valstybės narės pateiktų statistinius duomenis apie atliekų susidarymą, naudojimą, šalinimą ir eksportą.⁵⁹ Taip pat daugelyje direktyvų, ypač susijusių su specifiniu atliekų srautu, yra nurodoma, kad valstybės narės turi rinkti ir pateikti duomenis Europos Komisijai.

Valstybėse institucijos, atsakingos už atliekų tvarkymą vis atidžiau turi stebėti ir pačią atliekų politikos raidą Europoje. Direktyvos ir jose numatyti reikalavimai yra nuolat atnaujinami, visą laiką yra rengiami nauji teisės aktų projektai. Daugelyje teisės aktų yra nepaskirstoma atsakomybė už tam tikrų nuostatų įgyvendinimą, ką paprastai valstybės narės turi padaryti pačios.

Taigi valstybės narės yra įpareigosotos sukurti integruotą ir vidaus sąlygas atitinkantį atliekų šalinimo sistemos tinklą, naudojant geriausias technologijas, kurios atitiktų Europos Sąjungos teisėje įtvirtintus reikalavimus. Svarbiausi ilgalaikiai atliekų tvarkymo tikslai Europos Sąjungoje – sukurti aplinkos apsaugos ir ekonominiu požiūriu tinkamiausią nepavojingų ir pavojingų atliekų tvarkymo sistemą. Siekiama sumažinti atliekų srautus ir neigiamą atliekų poveikį aplinkai bei žmonių sveikatai, užtikrinti racionalų atliekų naudojimą antriniam perdirbimui ir energetikai. Visuomenės dalyvavimas buvo pripažintas sėkmingu atliekų politikos įgyvendinimo garantu. Jis yra labai plačiai aptariamas Europos teisės aktuose. Regiono ir vietos institucijos turi užtikrinti, kad būtų tinkami administraciniai ir personalo gebėjimai, kurie leistų vykdyti tokią plačią atliekų tvarkymo sistemą tad valstybėms narėms ypač svarbu yra sukurti efektyvią administracinę struktūrą, kuri galėtų veiksmingai kontroliuoti, prižiūrėti ir įgyvendinti atliekų tvarkymo veiklą.

⁵⁷ 2000 m. rugsėjo 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva. *Direktyva dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių* 200/53/EB. < http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=18608&p_query=&p_tr2=2 > [Žiūrėta 2006 11 20].

⁵⁸ 1978 m. vasario 20 d. Tarybos direktyva. *Dėl titano dioksido pramonės atliekų* 78/176/EEB. <http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=6147&p_query=&p_tr2=2> [Žiūrėta 2006 11 20].

⁵⁹ *ES politika dėl specifinių atliekų srautų. Regiono ir vietos valdžios uždaviniai*. Aplinkos valdymo ir technologijų centro leidinys, 2004 m. < <http://www.ecat.lt/leidiniai/archyvas.php> > [Žiūrėta 2006 11 17].

Siekiant kad ES atliekų tvarkymo politika būtų įgyvendinama efektyviai, yra būtinas glaudus bendradarbiavimas su visais susijusiais dalyviais atliekų tvarkymo srityje.

5. Atliekų tvarkymo politikos reglamentavimas Lietuvoje

Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikoje teisės aktų suderinimas visų pirma nulemia bendrą atliekų tvarkymo įstatyminio pagrindo sukūrimą. Kaip jau minėta, bendru reguliavimu Sąjungoje yra siekiama sukurti integruotą atliekų tvarkymo tinklą, užtikrinantį, kad nekils pavojus nei aplinkai, nei žmonių sveikatai atskirose valstybėse narėse ir visoje Europos Sąjungoje. Šioje darbo dalyje, nagrinėjant ES atliekų tvarkymo politiką Lietuvoje, siekiama išnagrinėti Europos Sąjungos teisinių nuostatų, reglamentuojančių atliekų tvarkymą, perkėlimo į Lietuvos nacionalinę teisę procesą, nacionalinius teisės aktus, reglamentuojančius atliekų tvarkymą bei institucinius atliekų valdymo aspektus.

5.1. Europos Sąjungos atliekų tvarkymo teisės perkėlimas Lietuvoje

Lietuva užbaigusi derybas su Europos Komisija dėl derybinio skyriaus Aplinka, įsipareigojo visus Europos Sąjungos reikalavimus atliekų tvarkymo srityje (išskyrus pakuočių atliekų panaudojimo ir perdirbimo užduotis) pradėti vykdyti nuo įstojimo į Europos Sąjungą dienos. Pakuočių ir pakuočių atliekų panaudojimo ir perdirbimo užduočių vykdymo terminas buvo pratęstas iki 2006 metų pabaigos.

Pagrindiniai aplinkos apsaugos principai Lietuvoje yra apibrėžti *LR Aplinkos apsaugos įstatyme*⁶⁰, kuriuo yra reguliuojami visuomeniniai santykiai aplinkos apsaugos srityje, nustatomos pagrindinės juridinių ir fizinių asmenų teisės ir pareigos. Šiame įstatyme apibrėžiamos funkcijų ir atsakomybės pasiskirstymas aplinkos apsaugos srityje ir kartu esminis ES teisės reikalavimas – nustatyti už Europos Sąjungos teisės nuostatų perkėlimą ir įgyvendinimą atsakingas institucijas. Įstatymu įtvirtinti vietos savivaldos ir valstybės institucijų santykiai aplinkos apsaugos srityje, nustatant, kad vietos savivaldos institucijos planuoja ir įgyvendina konkrečias aplinkos apsaugos priemones savo teritorijoje, o valstybės valdymo institucijos kontroliuoja jų vykdymą. Atliekų tvarkymo srityje LR Aplinkos apsaugos įstatymas įpareigoja Vyriausybę organizuoti pavojingų ir radioaktyvių atliekų tvarkymą. Už kitų atliekų tvarkymą atsako vietos savivaldos institucijos.

Pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis atliekų tvarkymo sritį šalyje yra **LR Atliekų tvarkymo įstatymas**⁶¹. ES teisės aktų, reguliuojančių atliekų tvarkymo sritį, reikalavimų perkėlimo į nacionalinę teisę procesas pradėtas derybų dėl stojimo į Europos Sąjungą metu. 2001 m. pabaigoje buvo parengti PCB ir PCT tvarkymo taisyklių, Alyvų atliekų tvarkymo taisyklių bei Baterijų ir akumuliatorių, kuriuose yra tam tikrų kenksmingų medžiagų tiekimo į rinką taisyklių projektai⁶². Šių projektų parengimas faktiškai užbaigė teisinio perkėlimo procesą. 2005 m. LR Atliekų įstatymu įtvirtinti bendrosios atliekų prevencijos, apskaitos, surinkimo, saugojimo, vežimo, naudojimo, šalinimo reikalavimai, kuriais siekiama išvengti neigiamo poveikio žmonių sveikatai ir aplinkai. Specifinių atliekų srautų ar kategorijų tvarkymo reikalavimai nustatyti kitais teisės aktais.

1998 metais priimtame Atliekų tvarkymo įstatyme (sena redakcija) buvo nustatyti pagrindiniai atliekų tvarkymo reikalavimai, perkeltos svarbiausių Bendrijos atliekų direktyvos (75/442/EEB) ir Pavojingų atliekų direktyvos (91/689/EEB) nuostatas.⁶³ Kiti šių direktyvų reikalavimai perkelti 1999 m. liepos 14 d. LR aplinkos ministro patvirtintose Atliekų tvarkymo taisyklėse, kurios nustato detalias atliekų tvarkymo organizavimo ir kontrolės procedūras.

Atliekų tvarkymo taisyklėse⁶⁴ numatyti trijų lygių atliekų tvarkymo planai: valstybinis strateginis atliekų tvarkymo planas, apskričių atliekų tvarkymo ir savivaldybių atliekų tvarkymo planai. Pagal patvirtintas Atliekų tvarkymo taisykles, už valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano rengimą atsako Aplinkos ministerija. Apskričių atliekų tvarkymo planus, kurie turi būti grindžiami valstybinio strateginio plano nuostatomis, turi rengti apskrities viršininkų administracijos, bendradarbiaudamos su apskričių savivaldybėmis. Tuo tarpu savivaldybių atliekų tvarkymo planus rengia pačios savivaldybės. Vietos savivaldos institucijos yra įpareigojamos organizuoti atliekų surinkimo ir tvarkymo sistemas, apimančias tiek atliekų surinkimą ir pervežimą, tiek ir naudojimą bei šalinimą. Savivaldos institucijos turi aprūpinti didžiuosius ir mažesnius miestus atliekų surinkimo, rūšiavimo ir pervežimo priemonėmis.

⁶⁰ LR Aplinkos apsaugos įstatymas. Aktualioji redakcija 2005 03 04.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=253930&p_query=&p_tr2=> [Žiūrėta 2006 11 28].

⁶¹ LR Atliekų tvarkymo įstatymas. Aktualioji redakcija 2005 03 24.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=259452&p_query=&p_tr2=> [Žiūrėta 2006 11 28].

⁶² R. Budnikienė, Z. Dūdulytė, ir kt. *Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politika ir jos įgyvendinimas Lietuvoje*. Vilnius, 2002, p.35.

⁶³ R. Budnikienė, Z. Dūdulytė, ir kt. *Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politika ir jos įgyvendinimas Lietuvoje*. Vilnius, 2002, p.35.

⁶⁴ 1999 m. liepos 14 d. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas. Nr. 217. *Dėl atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo*. <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=84302> [Žiūrėta 2007 01 05].

2000 m. spalio 18 d. LR aplinkos ministro buvo patvirtintos *Atliekų sąvartynų įrengimo, eksploataavimo, uždarymo ir priežiūros po uždarymo taisyklės*⁶⁵. Į taisyklės buvo perkelti Europos Sąjungos Sąvartynų direktyvos reikalavimai, tarp kurių: sąvartynų klasifikacija; aplinkos apsaugos reikalavimai; atliekų priėmimo kriterijai ir procedūros; leidimų išdavimo reikalavimai; kontrolės ir monitoringo procedūros; esamų sąvartynų uždarymas ir sutvarkymas; uždarymo ir priežiūros po uždarymo procedūros. Šios taisyklės nustato atliekų šalinimo sąvartynuose tvarką bei sąvartynų įrengimo, eksploataavimo, uždarymo ir priežiūros po uždarymo reikalavimus. Siekiama kiek galima labiau sumažinti atliekų sąvartynų neigiamą poveikį aplinkai, ypač bet kokių pavojų žmonių sveikatai, atmosferai, paviršiniam vandeniui ir dirvožemiui.

2001 m. rugsėjo 25 d. buvo priimtas *LR Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas*.⁶⁶ Šiuo įstatymu buvo perkeltos Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyvos 94/62/EEB reikalavimai. Įstatymu nustatyti pagrindiniai pakuočių reikalavimai, ženklavimo, surinkimo, naudojimo reikalavimai, siekiant išvengti pakuočių ir pakuočių atliekų neigiamo poveikio aplinkai ir žmonių sveikatai. Taip pat nustatomos gamintojų, importuotojų, pardavėjų, vartotojų, atliekų tvarkytojų teisės ir pareigos, tvarkant pakuotes ir pakuočių atliekas.

2002 m. sausį priimtoje naujoje *Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo* redakcijoje nustatyti mokesčiai už aplinkos teršimą gaminių atliekomis. Tarp apmokestinamų gaminių yra pakuotės, baterijos ir akumulatoriai, padangos ir kt. Šiuo įstatymu siekta paskatinti atskirą antrinių žaliavų surinkimą ir, kartu su Pakuočių ir pakuočių atliekų įstatymu, užtikrinti Europos Sąjungos Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyvoje (94/62/EB) nustatytų pakuočių atliekų panaudojimo ir perdirbimo užduočių įgyvendinimą.⁶⁷ LR Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymu⁶⁸ siekiama ekonominėmis priemonėmis skatinti teršėjus mažinti aplinkos teršimą, vykdyti atliekų prevenciją ir tvarkymą, neviršyti nustatytų teršalų išmetimo į aplinką normatyvų. 2001 m. LR aplinkos ministro patvirtintos *Išeikvotų baterijų ir akumuliatorių taisyklės*. 2002 m. *Alyvų atliekų tvarkymo taisyklės, Polichlobifenilų ir polichlorfenilų tvarkymo taisyklės*, kuriose perkelti Europos Sąjungos Baterijų ir akumuliatorių direktyvoje 91/157/EEB, Alyvų atliekų

⁶⁵ 2000 m. spalio 18 d. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas. *Dėl atliekų sąvartynų įrengimo, eksploataavimo, uždarymo ir priežiūros po uždarymo taisyklių patvirtinimo*. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=112711&p_query=atliek%C5%B3%20tvarkymo> [Žiūrėta 2007 01 05].

⁶⁶ LR Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas. Aktualioji redakcija 2001 m. rugsėjo 25 d.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=259557&p_query=&p_tr2=> [Žiūrėta 2007 01 05].

⁶⁷ R. Budnikienė, Z. Dūdulytė, ir kt. *Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politika ir jos įgyvendinimas Lietuvoje*. Vilnius, 2002, p.36.

⁶⁸ LR Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas. Aktualioji redakcija 2006 03 16.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=272472&p_query=&p_tr2=> [Žiūrėta 2007 01 05].

šalinimo direktyvoje 75/439/EEB, PCB/PCT šalinimo direktyvoje 96/59/EB įtvirtinti reikalavimai.

Verta pastebėti, kad nors už daugelį atliekų tvarkymo sričių yra atsakingos vietos savivaldos institucijos, tačiau išskirtinė kompetencija organizuojant pavojingų ir radioaktyvių atliekų tvarkymą suteikta LR Vyriausybei. Tai įtvirtinta **LR Radioaktyvių atliekų tvarkymo įstatymu**⁶⁹, reglamentuojančiu juridinių asmenų, įmonių, neturinčių juridinio asmens teisių ir fizinių asmenų santykius tvarkant radioaktyvias atliekas.

Kaip jau pastebėta anksčiau, siekiant sėkmingo atliekų tvarkymo šalyje, nepakanka sukurti tik šios srities teisinę bazę, bei perkelti Europos Sąjungos atliekų tvarkymą reglamentuojančias direktyvas. Yra būtina siekti teisės aktuose apibrėžtų tikslų ir sukurti efektyvią įgyvendinimo sistemą. Siekiant sėkmingo įgyvendinimo, yra svarbus visų suinteresuotų šalių, įskaitant pramonės ir ūkio atstovų, dalyvavimas, kuo platesnės konsultacijos bei prieinama informacija. Visuomenės dalyvavimas turi būti skatinamas švietimu, turi būti suteikiamos žinios apie šiuolaikinius atliekų tvarkymo principus ir atliekų keliamas problemas⁷⁰. Čia didelis vaidmuo atitenka vietos savivaldoms institucijoms, kurios turi organizuoti viešus posėdžius, informuoti visuomenę apie galimybes prisidėti prie subalansuoto atliekų tvarkymo bei saugios aplinkos kūrimo. Be geranoriško visų su įgyvendinimo procesu susijusių dalyvių išitraukimo, teisės aktuose reglamentuotus tikslus pasiekti tampa labai sunku.

5.2. Atliekų tvarkymo politikos principai Lietuvoje

Europos Sąjungos teisės aktai ne tik nustato teisinės reguliavimo nuostatas ir procedūras, bet ir apibrėžia konkrečias įgyvendinimo priemones bei užduotis joms pasiekti. Pačius valstybių narių ar kandidačių įsipareigojimus galima suskirstyti į du pagrindinius etapus: teisinių nuostatų perkėlimą į nacionalinę teisę ir reikalavimų bei užduočių įgyvendinimą.⁷¹ Lietuvoje ES reikalavimų ir užduočių įgyvendinimo būdai bei terminai apibrėžti Aplinkos ministerijos parengtose strateginiuose dokumentuose.

⁶⁹ LR Radioaktyvių atliekų tvarkymo įstatymas. Aktualioji redakcija 2005 09 29.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=263611&p_query=&p_tr2=> [Žiūrėta 2006 11 28].

⁷⁰ Ten pat, p.66.

⁷¹ R. Budnikienė, Z. Dūdulytė, ir kt. *Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politika ir jos įgyvendinimas Lietuvoje*. Vilnius, 2002, p. 35.

1999 m. buvo parengti *Valstybės atliekų strategijos ir veiksmų programos matmenys*⁷², kurie apibrėžė atliekų tvarkymo Lietuvoje plėtros principus. Vyriausybės nutarimu buvo pavesta Aplinkos ministerijai kartu su Ūkio ministerija, Sveikatos apsaugos ir tuometine Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijomis koordinuoti pagal kompetenciją programos matmenų nustatytų uždavinių įgyvendinimą, siekiant sukurti racionalią atliekų tvarkymo sistemą, atitinkančią Europos Sąjungos reikalavimus atliekų tvarkymo srityje.

2002 m. buvo patvirtintas svarbiausias atliekų tvarkymo strateginis dokumentas - *Valstybinis strateginis atliekų tvarkymo planas*⁷³. Šio plano tikslas - nustatyti atliekų tvarkymo užduotis, priemones ir veiksmus, sudarančias sąlygas per artimiausią dešimtmetį (nuo 2002 m) įgyvendinti Europos Sąjungos atliekų tvarkymo direktyvas. Strategija numato atliekų tvarkymo sistemos principus Lietuvoje bei reglamentuoja jų įgyvendinimo procesą. Planas parengtas atsižvelgiant į Europos Sąjungos atliekų tvarkymą reglamentuojančius teisės aktus bei nurodo pagrindines teises, administracines ir ekonomines priemones, kurios turėtų būti vykdomos visose valdymo lygmenyse. Yra numatoma sukurti racionalią bendrą atliekų tvarkymo sistemą, tenkinančią visuomenės poreikius, užtikrinančią gerą aplinkos kokybę ir nepažeidžiančią rinkos ekonomikos principų. Strateginio plano nuostatos apima atliekų apskaitos ir atliekų srautų valdymo bei savivaldybių ir regionų atliekų tvarkymo sistemų planavimo principus, išryškina visuomenės, nevyriausybinių organizacijų, verslo ir vartotojų vaidmenį siekiant sparčiau įgyvendinti strategijos tikslus. Valstybiniame atliekų tvarkymo plane įtvirtintas ir regioninis atliekų tvarkymo sistemos kūrimas. Sukurtos ir efektyviai veikiančios regioninės atliekų tvarkymo sistemos turėtų sudaryti sąlygas teikti viešąją komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą šalies gyventojams už mažiausią kainą ir užtikrinti šios paslaugos atsiperkamumą.

Kaip jau minėta ankstesnėje darbo dalyje, Europos Sąjungos teisės aktai nustato atliekų tvarkymo prioritetus bei principus ir reikalauja imtis reikiamų priemonių bei užtikrinti, kad atliekos būtų tvarkomos nenaudojant aplinkai bei žmonių sveikatai galinčių pakenkti procesų ar metodų. Lietuvoje, kuriant Europos Sąjungos reikalavimus atitinkančią atliekų tvarkymo sistemą, yra taikomi keturi pagrindiniai principai, kurie sudaro Lietuvos atliekų tvarkymo politikos pamatą⁷⁴:

⁷² 1999 m. gegužės 17 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr.593. *Dėl valstybinės atliekų valdymo strategijos ir veiksmų programos matmenų*. < http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=80344> [Žiūrėta 2007 01 10].

⁷³ 2002 m. balandžio 12 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 519. *Dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo*. < http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=269324> [Žiūrėta 2007 01 10].

⁷⁴ LR Aplinkos ministerija. "Atliekos. Aplinkos būklė 2004". LR Aplinkos ministerijos leidinys, 2004. <<http://www.am.lt/VI/files/0.431529001139839463.doc>> [Žiūrėta 2006 12 01].

- ◆ Ši sistema turi būti pagrįsta principų hierarchija – pastangos pirmiausia sutelkiamos svarbesniam principui įgyvendinti. Valstybiniame strateginiame atliekų tvarkymo plane nustatyti trys pagrindiniai atliekų tvarkymo prioritetai: atliekų vengimas, naudojimas ir saugus jų šalinimas.
- ◆ Sistema turi remtis gamintojo atsakomybės už gaminio poveikį aplinkai principu, nes gamintojas, priimdamas svarbius sprendimus, kai gaminyje ir technologinis procesas yra projektuojami ir organizuojama gamyba, turi didžiausią įtaką šio poveikio formavimui.
- ◆ Atliekų tvarkymo išlaidas pagal principą “teršėjas moka” turi apmokėti atliekų turėtojas ir (arba) medžiagų ir gaminių, dėl kurių naudojimo susidaro atliekos, gamintojas arba importuotojas.
- ◆ Atliekų tvarkymo sistemos veiksmingumas tiesiogiai priklauso nuo artimumo ir pakankamumo principų taikymo. Šie principai reikalauja, kad susidariusios atliekos būtų šalinamos artimiausiame tinkamai įrengtame atliekų šalinimo įrenginyje ir kad valstybė turėtų pakankamą šių įrenginių sistemą.

Verta pastebėti, kad atliekų tvarkymą reglamentuojančiuose Lietuvos Respublikos teisės aktuose nustatyta atliekų tvarkymo principų hierarchija iš esmės atitinka bendrus Europos Sąjungos atliekų tvarkymo principus. Čia atliekų vengimas išlieka pirmuoju prioritetu, po kurio seka atliekų tvarkymas ir galiausiai saugus jų šalinimas. Jei atliekų negalima išvengti, jas reikia pakartotinai perdirbti arba naudoti energijai gauti. Šalinimas sąvartynuose bei deginimas pasirenkami tik tuomet, kai nėra jokių galimybių susidariusias atliekas perdirbti.

Darbe buvo pastebėta, kad atliekų tvarkymo politikoje, didelis vaidmuo tenka vietos savivaldai. Siekiant efektyvaus politikos įgyvendinimo, būtinas sėkmingas tarpinstitucinis bendradarbiavimas visuose lygiuose bei aiškus uždavinių bei funkcijų pasiskirstymas. Apibrėžtas darbo objektas apima komunalinių atliekų tvarkymo sistemos kūrimą Lietuvoje, tad tolesnėse darbo dalyse atliekų tvarkymo politika bus nagrinėjama tik komunalinių atliekų tvarkymo rėmuose. Kuriant komunalinių atliekų modernias tvarkymo sistemas, Lietuvoje pradėti statyti vienuolika modernių sąvartynų dešimtyje šalies regionų. Siekiant gerinti situaciją atliekų tvarkymo srityje bei apsaugoti aplinką nuo užteršimo reikia ne tik uždaryti senus, reikalavimus neatitinkančius sąvartynus, bet ir spartinti naujųjų steigimą, didinti antrinių žaliavų surinkimą,⁷⁵ šviesti visuomenę bei skatinti atliekų rūšiavimą. Tik esant neišvengiamai būtinybei turi būti pasirenkamas mažiausiai pageidautinas atliekų šalinimo būdas – atliekų šalinimas sąvartynuose.

Taigi pagrindiniai teisės aktai bei dokumentai, reglamentuojantys atliekų tvarkymo politiką Lietuvoje yra LR Atliekų tvarkymo įstatymas bei 2002 m. Vyriausybės nutarimu patvirtintas Valstybinis strateginis atliekų tvarkymo planas, kuriais remiantis šiuo metu šalyje yra kuriama visus Europos Sąjungos reikalavimus atitinkančios atliekų tvarkymo sistemos. Sekančioje dalyje yra pateikiamas komunalinių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo dalyvaujančių institucijų funkcijų bei užduočių pasiskirstymas, taip siekiant detalizuoti komunalinių atliekų tvarkymo sistemos valdymą Lietuvoje.

5.3. Lietuvos atliekų tvarkymo politikos institucinė sąranga

Pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys atliekų tvarkyme dalyvaujančių institucijų funkcijų bei atsakomybės pasiskirstymą, yra Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas bei kiti teisės aktai ir įstatymai, nustatantys institucijų funkcijas ir reglamentuojantys atliekų tvarkymą šalyje. Įgyvendinant atliekų tvarkymo politiką Lietuvoje regioninių komunalinių atliekų sistemų kūrimo atžvilgiu galima išskirti penkias pagrindines institucijas, dalyvaujančias procese: Lietuvos Respublikos atlinkos ministeriją, Aplinkos projektų valdymo agentūrą, savivaldybių institucijas, apskričių viršininkų administracijas bei regioninius atliekų tvarkymo centrus.

Aplinkos ministerija – pagrindinė institucija, reguliuojanti ir administruojanti atliekų tvarkymą, kontroliuojanti nustatytų reikalavimų ir užduočių įgyvendinimą. Aplinkos ministerija koordinuoja kitų valstybės institucijų, taip pat apskričių viršininkų bei savivaldybių veiklą atliekų tvarkymo srityje, ieško papildomų finansavimo šaltinių valstybės institucijų bei savivaldybių parengtiems atliekų tvarkymo projektams finansuoti.⁷⁶ Kuriant regionines komunalinių atliekų tvarkymo sistemas Aplinkos ministerija atlieka pagrindinio šios atliekų tvarkymo politikos srities įgyvendinimo koordinatoriaus vaidmenį, yra atsakinga už projektų planavimą, rengimą bei jų kokybę.

Aplinkos projektų valdymo agentūra. LR Vyriausybės 2001 m. rugpjūčio 24 d. nutarime Nr. 1026 “Dėl Europos Sąjungos sanglaudos fondo paramos administravimo Lietuvoje”⁷⁷ ir šio nutarimo pakeitimuose numatyta, kad aplinkos apsaugos sektoriaus įgyvendinančiosios institucijos funkcijas atlieka Aplinkos projektų valdymo agentūra (APVA).

⁷⁵ Giedrė Paltanavičiūtė. *Aplinkos būklė Lietuvoje*. Aplinkos apsauga: problemos ir galimi sprendimai” Respublikinės konferencijos medžiaga. Panevėžys, 2005, p.10.

⁷⁶ LR Atliekų tvarkymo įstatymas. Aktuali redakcija 2005 03 24.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=259452&p_query=&p_tr2=> [Žiūrėta 2006 11 28].

⁷⁷ Ten pat.

Vadovaujantis šiuo nutarimu, APVA yra atsakinga už konkursų skelbimą, vertinimą ir sutarčių pasirašymą. Aplinkos projektų valdymo agentūros nuostatuose įtvirtinta, kad agentūra ne tik organizuoja iš ES Sanglaudos fondo finansuojamų projektų pirkimus ir pasirašo sutartis, organizuoja techninį projektų įgyvendinimą, bet ir atlieka projektų kontrolę jų įgyvendinimo laikotarpiu.⁷⁸ Tad šios agentūros pagrindinis strateginis tikslas yra užtikrinti efektyvų ir kokybišką Europos Sąjungos projektų valdymą: planavimą, įgyvendinimo priežiūrą ir kontrolę, viešuosius pirkimus, lėšų išmokėjimą ir apskaitą.

Savivaldybių institucijos. LR Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinta, kad savivaldybių institucijos organizuoja komunalinių atliekų tvarkymo sistemas, būtinas jų teritorijose susidarančioms komunalinėms atliekoms tvarkyti, organizuoja atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba kuris nebeegzistuoja, vykdymą.⁷⁹ Aplinkos ministro įsakymu įtvirtintos atliekų tvarkymo taisyklės numato valstybinius ir savivaldybių atliekų tvarkymo planus ir tai, kad savivaldos institucijos turi aprūpinti miestus atliekų surinkimo, rūšiavimo ir pervėžimo priemonėmis⁸⁰. Savivaldybių institucijos taip pat organizuoja komunalinių atliekų tvarkymo sistemas, būtinas jų teritorijose susidarančioms komunalinėms atliekoms tvarkyti. Jos atsakingos už šių atliekų tvarkymo sistemos reglamentavimą, sukūrimą (plėtojimą) ir administravimą savo teritorijose, o savivaldybių teritorijų gyventojai ir jose esantys ūkio subjektai privalo naudotis šia sistema. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme⁸¹ taip pat savivaldybėms yra priskirtos (ribotai savarankiškos) funkcijos, apimančios komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimą, antrinių žaliavų surinkimą, perdirbimo organizavimą bei sąvartynų įrengimą ir eksploatavimą.

Apskričių viršininkai LR Atliekų tvarkymo įstatymu yra įpareigoti organizuoti regioninių atliekų tvarkymo planų rengimą, taip pat koordinuoja savivaldybių veiksmus įgyvendinant bendras regionines programas, ypač kai tai susiję su atliekų tvarkymui reikalingos regioninės infrastruktūros kūrimu.

Regioniniai atliekų tvarkymo centrai – savivaldybių įsteigtos viešosios įstaigos arba uždarnosios akcinės bendrovės, kurioms savivaldybės pavedė sukurti regionines atliekų tvarkymo sistemas. Regioninių atliekų tvarkymo centrų tikslas – efektyviai panaudoti ES paramą ir

⁷⁸ Aplinkos projektų valdymo agentūra, "Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūros nuostatai". (Nr. D1-239), 2005 gegužės 10d.

<<http://www.apva.lt/repository/Nuostatai%20APVA%202005-05-10.doc>> [Žiūrėta 2007 04 15].

⁷⁹ LR Atliekų tvarkymo įstatymas. Aktuali redakcija 2005 03 24.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=259452&p_query=&p_tr2=>> [Žiūrėta 2006 11 28].

⁸⁰ 1999 m. liepos 14 d. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas. Nr. 217. *Dėl atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo*. <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=84302> [Žiūrėta 2007 01 05].

⁸¹ LR Vietos savivaldos įstatymas. Aktuali redakcija 2007 01 18., 38 str 2d.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=291662&p_query=&p_tr2=>> [Žiūrėta 2007 04 01].

organizuoti visos atliekų tvarkymo sistemos sukūrimą bei atliekų tvarkymo užduočių vykdymą. Jų kompetenciją ir funkcijas nustato savivaldybės, kurios yra kartu šių įmonių steigėjos.

Regioninės komunalinių atliekų sistemos kūrimas yra sudėtingas procesas. Verta pastebėti, kad jame dalyvauja didelė grandis institucijų, kurios visos yra labai svarbios atliekų tvarkymo sistemos sukūrimo ir atliekų projektų įgyvendinimo procese. Visgi didžiausia atsakomybė praktiniame įgyvendinimo etape tenka komunalinių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procesą organizuojančioms savivaldybėms bei jų įkurtiems regioniniams atliekų tvarkymo centrams. Regioninių atliekų tvarkymo sistemų įdiegimas, naujų šalinimo įrenginių pastatymas bei senų sąvartynų uždarymas savivaldybėms yra vieni iš didžiausių uždavinių. Įdiegus regioninę atliekų tvarkymo sistemą savivaldybės privalo bendradarbiauti tarpusavyje, nes vienas regioninis atliekų tvarkymo centras aptarnaus keletą savivaldybių. Toliau darbe bus aptartas regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procesas, regioninių sąvartynų steigimo projektų vykdymo būklė Lietuvoje, taip pereinant prie atvejo studijos – atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo problemų Lietuvoje analizė, steigiant modernius regioninius sąvartynus.

6. Lietuvos komunalinių atliekų tvarkymo sistemos kūrimas

Remiantis Aplinkos apsaugos agentūros pateiktais atliekų apskaitos duomenimis⁸², Lietuvoje 2005 m. susidarė virš 5 mln. tonų atliekų, iš kurių 1,3 mln. tonų atliekų sudaro komunalinės atliekos. Surinktų komunalinių atliekų 2005 metais šalies sąvartynuose pašalinta apie 86 proc., šis skaičius gerokai viršija Europos Sąjungos šalių vidurkį. Verta pastebėti, kad augant ekonomikai ir vartojimui, bendras Komunalinių atliekų kiekis Lietuvoje didėja. Pagal atliekų susidarymo specifiką galima išskirti dvi pagrindinės atliekų tvarkymo sistemas - gamybos atliekų ir savivaldybių. Pirmoji apima gamybos proceso metu susidarancias atliekas, kurių tvarkymą turi apibrėžti gamtos išteklių naudojimo arba taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimai. Antroji - savivaldybių atliekų tvarkymo sistema, apimanti komunalines atliekas ir kitas savivaldybių teritorijoje susidariusias atliekas, kurios nepatenka į gamybos tvarkymo sistemą.⁸³ Komunalinėms atliekoms priskiriamos ne tik buityje susidariusios atliekos, bet ir institucijose, įvairiose įstaigose ir kitur susidariusios, sudėtimi į buitines panašios, atliekos.

Lietuvoje siekiant sukurti efektyvią, Europos Sąjungos reikalavimus atitinkančią, komunalinių atliekų tvarkymo sistemą yra kuriamos 10 regioninių atliekų tvarkymo sistemų. Šių

⁸² LR Aplinkos ministerija, "Aplinkos apsaugos agentūros duomenys apie Lietuvoje susidariusias ir sutvarkytas atliekas". (2005 m.). <<http://aaa.am.lt/VI/index.php#a/2829>> [Žiūrėta 2007 04 15].

sistemų diegimas ir plėtojimas dalinai finansuojamas iš ES Sanglaudos fondo, valstybės biudžeto bei savivaldybių paskolų lėšomis. Šiuo metu yra įgyvendinami Alytaus, Šiaulių, Tauragės, Klaipėdos, Vilniaus, Kauno, Panevėžio, Marijampolės, Telšių bei Utenos regioninių atliekų tvarkymo sistemų sukūrimo projektai. Valstybiniame strateginiame atliekų tvarkymo plane apibrėžiama, kad atliekų tvarkymo sistema apima atliekų surinkimo, rūšiavimo ir naudojimo sistemų planavimą ir sukūrimą ar modernizavimą, senų sąvartynų uždarymą, naudojimą, modernių atliekų šalinimo įrenginių statybą, efektyvų atliekų tvarkymo infrastruktūros eksploatavimą ir administravimą⁸⁴. Atsižvelgiant į magistro darbe apibrėžtą tyrimo objektą, Lietuvos atliekų tvarkymo sistema yra vertinama tik kaip sistema, kuri apima naujų, modernių atliekų šalinimo įrenginių statybą, senų sąvartynų uždarymą ir rekultivavimą, efektyvų atliekų tvarkymo infrastruktūros eksploatavimą ir administravimą.

Šioje darbo dalyje yra nagrinėjamas modernių regioninių sąvartynų kūrimo procesas, jo raida šalyje bei tendencijos. Taip pat yra pateikiama atliekų tvarkymo projektų vykdymo būklės analizė, kuria siekiama išsiaiškinti, kokios yra pagrindinės rizikos atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo efektyvumui, modernių sąvartynų steigimo atveju.

6.1. Regioninių komunalinių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procesas

Vykdamas stojimo į Europos Sąjungą įsipareigojimus atliekų tvarkymo politikos srityje, Lietuvoje yra kuriama moderni komunalinių atliekų tvarkymo sistema, kuri apims ne tik naujos regioninės atliekų tvarkymo infrastruktūros sukūrimą, bet kartu ir atliekų surinkimą bei rūšiavimą, atliekų perdirbimą, senų, ES reikalavimų neatitinkančių sąvartynų uždarymą ar renovaciją, taip pat principo “teršėjas moka” įdiegimą. Yra pripažįstama, kad toks atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas yra viena sudėtingiausių integracijos į Europos Sąjungą dalių, tad šios sistemos kūrimo procesas reikalauja ypač daug dėmesio.

Regioninės atliekų tvarkymo sistemos kūrimo pradžia gali būti laikoma studijų, rekomendavusių atliekas tvarkyti regioniniu principu, parengimo momentas. Verta pastebėti, kad regioninės atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas – tai ilgas ir tęstinis procesas.⁸⁵ Lietuvos Respublikos teisės aktai įtvirtina, kad komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, sąvartynų

⁸³ LR Aplinkos ministerija. “Atliekos. Aplinkos būklė 2004”. LR Aplinkos ministerijos leidinys, 2004. <<http://www.am.lt/VI/files/0.431529001139839463.doc>> [Žiūrėta 2006 12 01].

⁸⁴ 1999 m. gegužės 17 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr.593. *Dėl valstybinės atliekų valdymo strategijos ir veiksmų programos matmenų*, 11 punktas. <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_1?p_id=84302> [Žiūrėta 2007 01 05].

Pirmąjį regioninių komunalinių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo etapą sudaro atliekų surinkimo, rūšiavimo bei naudojimo sistemų plėtra, senų sąvartynų uždarymas ir rekultivavimas, naujų, modernių atliekų šalinimo įrenginių statyba (žr. Priedą Nr.4). Šiam etapui darbe bus skiriamas pagrindinis dėmesys. Antrojo etapo pradžia turėtų būti nuo 2007 m., kai daugiausiai investicijų planuojama skirti biodegrazuojamų atliekų tvarkymui, diegiant modernias biodujų gamybos bei komunalinių atliekų deginimo technologijas.⁸⁸ LR Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinta, kad komunalinių atliekų tvarkymo sistema, yra organizacinių, techninių ir teisinių priemonių visuma, susijusi su savivaldybių funkcijų įgyvendinimu atliekų tvarkymo srityje.⁸⁹ Valstybinis strateginis atliekų tvarkymo planas numato, kad valstybė remia regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimą bei plėtojimą, nes tai yra geriausias būdas modernizuoti komunalinių atliekų tvarkymą nevienodai išsivysčiusiose šalies regionuose, o savivaldybėms savo ruožtu yra rekomenduojama iš vien steigti regionines atliekų tvarkymo sistemas. Bendrus regioninių atliekų tvarkymo sistemų projektų tikslus galima suskirstyti į tris pagrindines grupes, kuriomis siekiama⁹⁰:

- ◆ teikti tinkamas, aplinkai ir žmonėms saugias bei ekonomiškai atliekų tvarkymo paslaugas, atitinkančias valstybės teisės aktų reikalavimus, standartus ir strateginius tikslus, kurie nustatyti vadovaujantis ES atliekų tvarkymo teise;

- ◆ efektyviau tvarkyti buitines atliekas ir teikti atliekų tvarkymo paslaugas visiems gyventojams už priimtina mokestį;

- ◆ sumažinti taršą buitėmis atliekomis sąvartynuose, neatitinkančiuose aplinkosauginių reikalavimų.

LR Vyriausybė 2005 m. liepos 15 d. nutarimu Nr. 780⁹¹, Vilniaus ir Marijampolės apskričių bei Alytaus, Tauragės, Šiaulių, Klaipėdos, Telšių, Kauno, Utenos ir Panevėžio regionų atliekų tvarkymo sistemos projektus pripažino turinčius valstybinę svarbą. Visų dešimties regioninių atliekų tvarkymo sistemų sukūrimo galimybės buvo išnagrinėtos specialiuose galimybių studijose. Šių sistemų kūrimo finansavimas buvo numatytas pasirašytuose finansinius

⁸⁸ LR Aplinkos ministerija. "Atliekos. Aplinkos būklė 2004". LR Aplinkos ministerijos leidinys, 2004, 2. <<http://www.am.lt/VI/files/0.431529001139839463.doc>> [Žiūrėta 2006 12 01].

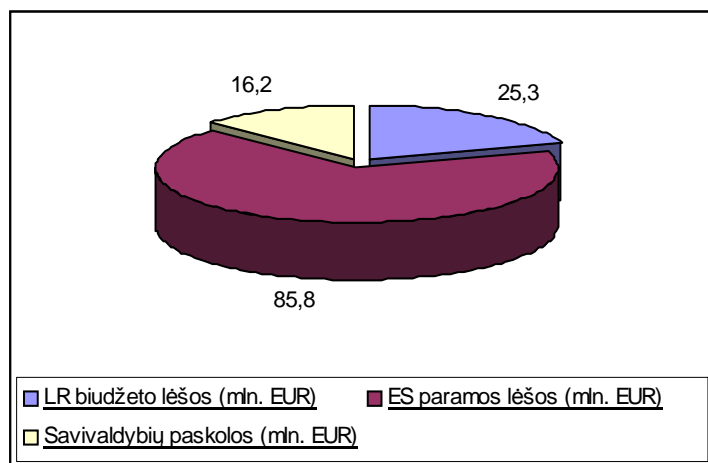
⁸⁹ LR Valstybės kontrolė, "Komunalinių atliekų tvarkymas", valstybinio audito ataskaita. (Nr. 2020-20-2). 2006 m. gegužės 9d., 15. <http://vkontrolė.lt/dokumentai/leidiniai/n14/komunaliniu_atlieku.pdf> [Žiūrėta 2006 12 01].

⁹⁰ Aplinkos projektų valdymo agentūra, "Aplinkos projektų valdymo agentūros 2005 m. veiklos ataskaita", Vilnius, 2005m.

⁹¹ 2005 m. liepos 15 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 88-3310. *Dėl regioninių atliekų tvarkymo sistemos sukūrimo projektų pripažinimo turinčiais valstybinę svarbą.* <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_home.home> [Žiūrėta 2007 01 10].

memorandumuose tarp Lietuvos Respublikos finansų ministerijos ir Europos Komisijos (žr. Priedą Nr. 3). Kuriamiems atliekų tvarkymo sistemos regioniniams projektams 2001- 2009 metais numatyta panaudoti 127,3 mln. eurų⁹² (EUR) – 25,3 mln. EUR planuojama skirti iš Lietuvos Respublikos biudžeto, 85,8 mln. EUR sudarys ES paramos lėšos, 16,3 mln. EUR – paskolos (žr. Grafiką Nr. 4).

Grafikas Nr.4 : Atliekų tvarkymo sistemos kūrimo Lietuvoje finansavimas



Kuriant regionines komunalinių atliekų tvarkymo sistemas numatyta⁹³:

- ◆ parengti techninius projektus ir konkursines dokumentacijas;
- ◆ sukurti infrastruktūrą: pastatyti regioninius sąvartynus, atliekų priėmimo ir kompostavimo aikšteles bei perkrovimo storis, nupirkti sąvartynų atliekų surinkimo ir gabenimo įrangą, uždaryti senus sąvartynus;
- ◆ vykdyti statybos darbų techninę priežiūrą;
- ◆ teikti techninę pagalbą, rengiant atliekų tvarkymo planus, atliekų tvarkymo taisykles, regioninių atliekų tvarkymo centrų verslo planus, rinkliavų arba tarifų taikymo nuostatus, dokumentaciją, procedūrų vadovus konkursinę ir kitą dokumentaciją;
- ◆ vykdyti visuomenės informavimą ir švietimą.

Dešimtyje šalies regionų planuojama įsteigti 11 modernių sąvartynų, kurie atitiktų visus jiems keliamus šiuolaikinius aplinkosaugos reikalavimus. Diegiant modernias atliekų tvarkymo priemones, turi būti sutvarkytos buitinėmis atliekomis užterštos teritorijos bei aplinkai ir žmonių sveikatai pavojingi senieji sąvartynai. Šiam tikslui pasiekti regiono savivaldybės kiekviename

⁹² Sanglaudos fondo projektų, patvirtintų 2000-2006 m., sąrašas. Finansų ministerijos leidinys. P. 64
<http://www.esparama.lt/lt/sanglaudos_fondas/informacijos_viesinimo_priemones> [Žiūrėta 2007 03 15].

regione įsteigė regioninius atliekų tvarkymo centrus, kuriems ir pavedė atliekų tvarkymo sistemos sukūrimą. Svarbu atkreipti dėmesį, kad ne visi įkurti regioniniai atliekų tvarkymo centrai turi vienodą juridinio asmens statusą – Kauno ir Šiaulių regioniniams atliekų tvarkymo centrams yra suteiktas viešųjų įstaigų, Alytaus, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Tauragės, Telšių, Utenos ir Vilniaus regioniniams atliekų tvarkymo centrams – uždarytų akcinių bendrovių statusas (žr. Priedą Nr. 2).

Visgi visiems regionams galima išskirti keturias bendras sąlygas, kurios turi būti įvykdytos, siekiant, kad kuriamos atliekų tvarkymo sistemos veiktų⁹⁴:

1. turi būti suprojektuotos ir sukurtos regioninės atliekų tvarkymo infrastruktūros: regioniniai sąvartynai, atliekų priėmimo ir kompostavimo aikštelės bei perkrovimo stotys, nupirktas sąvartyno ar kita atliekų tvarkymo įranga, o įrengus regioninį sąvartyną – uždaryti seni sąvartynai;
2. turi būti pasirinktos įmonės ir su jomis sudarytos sutartys atliekų tvarkymo darbams vykdyti;
3. turi būti sukurta komunalinių atliekų tvarkymo sistemos reglamentavimo tvarka, užtikrinanti jos veiklą: parengti regioniniai ir savivaldybių atliekų tvarkymo planai, atliekų tvarkymo taisyklės, atliekų tvarkymo reglamentai, regioninių atliekų tvarkymo centrų verslo planai;
4. centrus įkūrusios savivaldybės turi apsispręsti dėl: atsiskaitymų už komunalinių atliekų tvarkymą būdų - rinkliavų ar tarifų dydžio, gaunamų lėšų surinkimo, pasiskirstymo ir naudojimo tvarkos.

Lietuvos Respublikoje nenustatyta, kokiais būdais gali būti finansuojama regioninės atliekų tvarkymo sistemos kuriančių regioninių atliekų tvarkymo centrų veikla. Savivaldybės nesusitarė dėl šių centrų veiklos finansavimo šaltinių, todėl centrų veikla sistemos kūrimo laikotarpiu finansuojama įvairiai⁹⁵:

◆ iš savivaldybių biudžetų ir savivaldybių specialiųjų programų lėšų (Kauno, Marijampolės, Utenos, Tauragės, Šiaulių ir Telšių centrų veikla);

◆ iš lėšų, skirtų įstatinio kapitalo arba nuosavo kapitalo formavimui (visų centrų, išskyrus Klaipėdos);

◆ iš sąvartynų eksploatacijos pagrindinę lėšų dalį gaunant iš Alytaus, Klaipėdos ir Šiaulių miestų gyventojų (Alytaus, Klaipėdos, Šiaulių centrų veikla);

⁹³ LR Valstybės kontrolė, "Komunalinių atliekų tvarkymas", valstybinio audito ataskaita. (Nr. 2020-20-2). 2006 m. gegužės 9d., 15. <http://vkontrolė.lt/dokumentai/leidiniai/n14/komunaliniu_atlieku.pdf> [Žiūrėta 2006 12 01].

⁹⁴ Ten pat, 16.

⁹⁵ Ten pat, 34.

- ◆ iš sąvartyno turto nuomos (Kauno, Telšių ir Vilniaus centrų veikla);
- ◆ iš pajamų už sąvartynų administravimą (Utenos centro veikla);
- ◆ iš atliekų tvarkymo tarifų dalies (Marijampolės centro veikla).

Verta pastebėti, jog kuriama komunalinių atliekų tvarkymo sistema turi atitikti du principus - artimumo ir pakankamumo, nuo kurių tiesiogiai priklauso ir pačios sistemos veiksmingumas. Vadovaujantis šiais principais, susidariusios atliekos ne tik turi būti šalinamos artimiausiame tinkamai įrengtame atliekų šalinimo įrenginyje, bet pati valstybė turi užtikrinti pakankamą šių įrenginių sistemą. Viešosios komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos turi būti teikiamos už mažiausią kainą, kuri užtikrintų priimtina paslaugos teikimo lygį atsižvelgiant ne vien tik į ekonominius, patogumo naudojant, bet ir aplinkosauginius reikalavimus.

Taigi šiuo metu jau yra prasidėjusi komunalinių atliekų tvarkymo reforma – sukurti regioninių atliekų tvarkymo sistemų pagrindai - įkurta dešimt regioninių atliekų tvarkymo centrų, pradėti statyti regioniniai nepavojingų atliekų sąvartynai bei kita regioninė atliekų tvarkymo infrastruktūra (didelio gabarito atliekų surinkimo aikštelės, žaliųjų atliekų kompostavimo aikštelė, perkrovimo stotys ir kt.), nustatoma regioninė atliekų tvarkymo kainodara. Lietuva įsipareigojo nuo 2009 m. vidurio nebevežti atliekų į daugiau kaip 700 dabar esančių sąvartynų, kurie neatitinka ES reikalavimų. 2006 metais jau buvo baigiama statyti visus nacionaliniu aplinkosauginius reikalavimus atitinkantys Šiaulių, Alytaus bei Klaipėdos regioniniai komunalinių atliekų sąvartynai, iš kurių Šiaulių Aukštrakių sąvartynas buvo galutinai įrengtas ir pradėjo savo veiklą. Tačiau ne visų atliekų tvarkymo sistemų kūrimas vyksta sklandžiai, kuriant įgyvendinant projektus susiduriama su nemažai problemų, kurios visgi įtakoja ir bendrą atliekų tvarkymo sistemų efektyvumą.

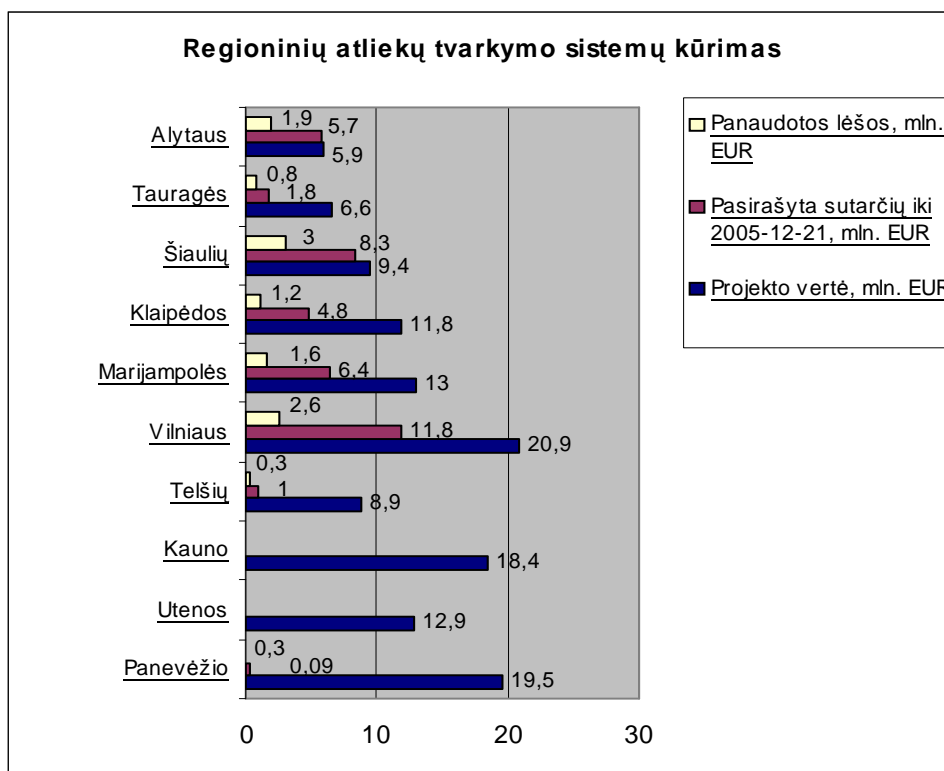
6.2. Regioninių sąvartynų steigimo būklė Lietuvoje

Modernių regioninių sąvartynų steigimas, senų reikalavimų neatitinkančių sąvartynų uždarymas bei efektyvus atliekų tvarkymo infrastruktūros administravimas yra tik dalis Lietuvoje kuriamos atliekų tvarkymo sistemos. Sąvartynai - tik pati matomiausia regioninių atliekų tvarkymo sistemos dalis, yra ir kitų, nemažiau svarbių komponentų: atliekų surinkimo, atliekų kompostavimo, taip pat perkrovimo aikštelės, kuriose atliekos surenkamos ir jau po to organizuotai vežamos į didįjį sąvartyną. Atliekų tvarkymo sistema yra labai kompleksinė ir dažnai vienu atliekų tvarkymo projektų vėlavimas įtakoja ir kitų projektų įgyvendinimo procesus. Pavyzdžiui, laiku nepastatius modernaus regioninio sąvartyno, negalima pradėti regione esančių

sąvartynų uždarymo, neįgyvendinus atliekų rūšiavimo užduočių, negalima plėsti antrinio atliekų perdirbimo projektų ir kt. Tad nors regioninių sąvartynų steigimas yra tik nedidelė dalis pačios atliekų tvarkymo sistemos, tačiau darantis neabejotiną įtaką kitų atliekų tvarkymo sistemos projektų eigai bei pačios atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimui.

Vykdam Europos Sąjungos direktyvas, iki 2009 m. liepos 16 d. turi būti įrengti visi ES reikalavimus atitinkantys nauji regioniniai sąvartynai. Tikimasi, kad iki to laiko bus baigtos įrengti ir atliekų perkrovimo, kompostavimo, rūšiavimo aikštelės. Europos Sąjungos reikalavimų neatitinkantys seni sąvartynai turi būti uždaryti iki 2012 m. Aplinkos projektų valdymo agentūros pateiktais duomenimis, šiuo metu Lietuvoje yra baigiami statyti Alytaus ir Klaipėdos regioniniai komunalinių atliekų sąvartynai, atitinantys visus nacionalinius aplinkosauginius reikalavimus. Pradėti statyti Vilniaus, Klaipėdos, Telšių, Marijampolės, Tauragės regioniniai sąvartynai⁹⁶. Trijų sąvartynų statyba dar visiškai nepradėta – dvejų Kauno regiono sąvartynų ir vieno sąvartyno Panevėžio apskrityje. Šiaulių regiono sąvartyno statyba buvo baigta 2007 m. pradžioje. Tačiau nors didžiosios dalies regioninių sąvartynų statyba jau prasidėjusi, visgi procesas vyksta ne taip sklandžiai kaip tikėtasi.

Grafikas Nr. 5: Regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo projektų vertė, sutarčių pasirašymas ir lėšų panaudojimas⁹⁷.



⁹⁶ Aplinkos projektų valdymo agentūra, "Aplinkos projektų valdymo agentūros 2006 m. veiklos ataskaita", Vilnius 2006m.

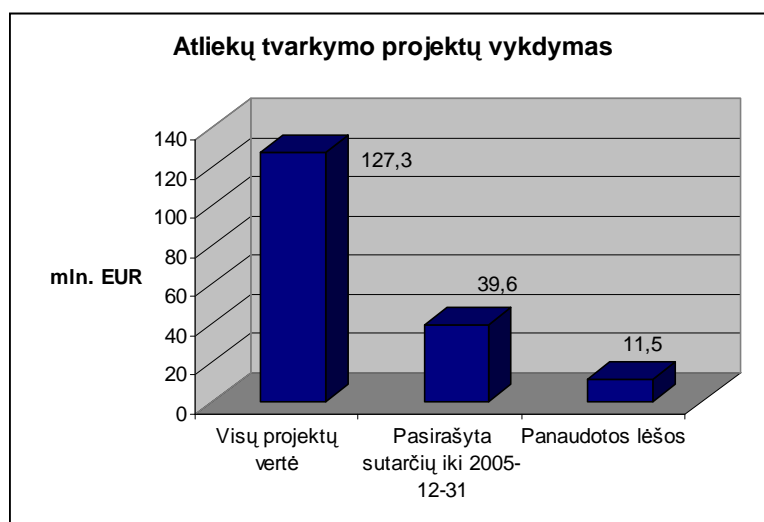
⁹⁷ LR Valstybės kontrolė, "Komunalinių atliekų tvarkymas", valstybinio audito ataskaita. (Nr. 2020-20-2). 2006 m. gegužės 9d., 18. <http://vkontrolė.lt/dokumentai/leidiniai/n14/komunaliniu_atlieku.pdf> [Žiūrėta 2006 12 01].

Iki 2006 m. sutarčių pasirašymo bei lėšų įsisavinimo tempas, kuriant regionines atliekų tvarkymo sistemas, buvo gana lėtas. Sparčiausiai buvo vykdomi Šiaulių regiono atliekų sistemos kūrimo projektai, Vilniaus apskrities, Klaipėdos, Marijampolės bei Alytaus regionų atliekų sistemų kūrimas (žr. Grafiką Nr. 5).

Lėčiausiai atliekų sistemos kūrimas vyko Panevėžio, Utenos bei Kauno regionuose. Šiuose regionuose pasirašytų sutarčių skaičius mažiausias, o lėšų panaudojimo tempai lėčiausi.

Iki 2006 m. pradžios, visų atliekų tvarkymo projektų vertė siekė 127,3 milijonų eurų. Tačiau sutarčių pasirašyta tik už 39,6 mln. eurų, iš kurių panaudotos lėšos sudaro 11,5 mln. (žr. Grafiką Nr. 6).

Grafikas Nr. 6: Atliekų tvarkymo projektų vykdymas.



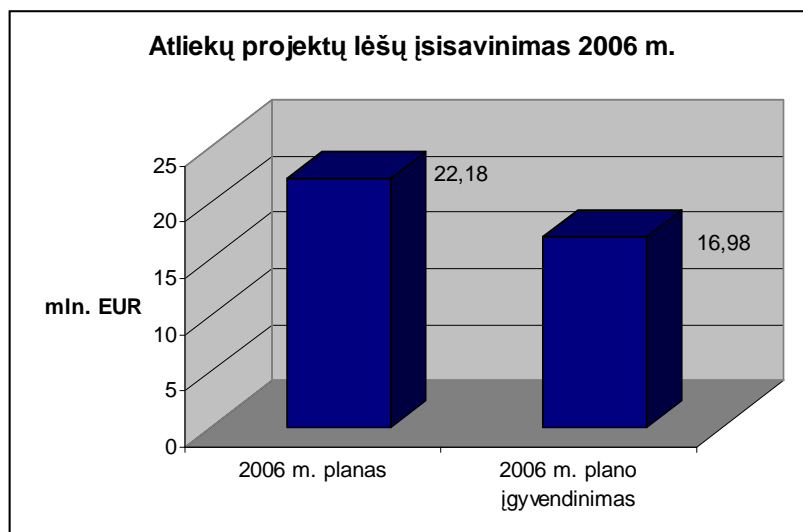
2006 m. regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procesas suaktyvėjo. Aplinkos projektų valdymo agentūros duomenimis, 2006 m. atliekų tvarkymo sistemos kūrimo tempai buvo žymiai spartesni, nei 2005 m. ar 2004 m. Tačiau numatytas lėšų panaudojimo planas visgi nepasiektas - iš viso 2006 m. pasirašytų sutarčių vertė siekė 22,18 mln. eurų, iš kurių panaudotų lėšų suma sudaro 16,98 mln. eurų (žr. Grafiką Nr. 7).

2007 m. prasidėjo naujas ES lėšų panaudojimo laikotarpis, apimantis 2007 – 2013 m., Aplinkos apsaugos projektams skirta 3363 mln. LTL. Nors 2007 m. ir toliau vykdoma 2000 – 2006 m. Sanglaudos fondo programa, tačiau taip pat jau pradėti ir 2007 – 2013 metų programoje numatyti aplinkosauginiai projektai, jų tarpe ir atliekų tvarkymo⁹⁸. Naujuoju laikotarpiu keičiasi paraiškų parengimo ir pateikimo finansavimui gauti sistema. Nuo 2007 m. projektų paraiškos turi

⁹⁸ Aplinkos projektų valdymo agentūra, "Aplinkos projektų valdymo agentūros 2006 m. veiklos ataskaita", Vilnius, 2006m.

būti teikiamos jau su detaliais ir techniniais projektais, iš projekto lėšų numatoma galimybė rengti techninę dokumentaciją ir paraiškas finansavimui gauti, paraiškų rengimą projektams virš 25 mln. eurų organizuos Aplinkos projektų valdymo agentūra.

Grafikas Nr. 7: Atliekų projektų lėšų įsisavinimas 2006 m.



Tačiau, kaip matyti iš darbe pateiktų grafikų, iki 2007 m. atliekų tvarkymo sistemų kūrimo tempai buvo gana lėti. Didžiausia projektų vykdymo pažanga buvo padaryta 2006 m. Šiais metais sutarčių pasirašymo bei atliekų projektų lėšų įsisavinimo tempai vyko sparčiausiai. Didžiausios investicijos regionų atliekų tvarkymo sistemų kūrimui numatytos Vilniaus, Panevėžio, Kauno ir Klaipėdos regionams. Tačiau iki 2006 m. pabaigos, daugiausiai sutarčių pasirašyta buvo Alytaus, Šiaulių, Vilniaus ir Marijampolės regionuose, o tuo tarpu Panevėžio bei Kauno regionų sąvartynų kūrimo tempai buvo lėčiausi iš visų regionų.

Projektų vykdymo esamos padėties apžvalga rodo, kad visgi kyla rizika, jog ne visi atliekų tvarkymo projektai gali suspėti būti įgyvendinti iki nustatytų terminų. EK direktyva numato, kad iki 2009 m. liepos mėnesio turi būti uždraustas atliekų šalinimas reikalavimų neatitinkančiuose sąvartynuose. Didžiausias rizika kyla Panevėžio, Utenos, Tauragės bei Kauno regioninių atliekų tvarkymo sistemų sukūrimui. Jei iki Europos Sąjungos numatyto termino nebus laiku suspėta pastatyti naujų regioninių sąvartynų bei iki 2009 m. liepos pradėtas jų eksploatavimas, Lietuvai gresia sankcijų už išipareigojimų nevykdymą grėsmė. Projektų įgyvendinimo bei apskritai atitinkamo regiono atliekų sistemos kūrimo vėlavimo priežastys atskirose regionuose būna skirtingos, tačiau galima išskirti ir bendrų tendencijų visiems regionams. Sekančioje darbo dalyje pateikiama išsami problemų, su kuriomis susiduriama kuriant

regionines atliekų tvarkymo sistemas Lietuvoje, analizė bei sąvartynų kūrimo efektyvumą lemiančios priežastys.

7. Modernių sąvartynų steigimas Lietuvoje: problemų analizė

Lietuvai, dar 2000 metų pradžioje neturėjusiai jokios aiškios atliekų tvarkymo sistemos, kilo nemažas iššūkis – iki 2009 m. liepos 16 d. įsteigti naujus Europos Sąjungos reikalavimus atitinkančius sąvartynus ir nutraukti atliekų šalinimą senuose ir visiškai reikalavimų neatitinkančiuose atliekų šalinimo įrenginiuose. Šiam tikslui pasiekti buvo įkurta dešimt regioninių atliekų tvarkymo centrų Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Telšių, Utenos regionuose, Marijampolės bei Vilniaus apskrityse ir pradėtas regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo projektų įgyvendinimas.

Šioje darbo dalyje siekiama identifikuoti bei išanalizuoti problemas, kylančias Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo procese Lietuvoje, modernių sąvartynų steigimo atveju. Tyrimo metu buvo atlikti penki giluminiai interviu su visose įgyvendinimo lygmenyse dalyvaujančių institucijų – Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos, Aplinkos projektų valdymo agentūros, Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centro bei Vilniaus miesto savivaldybės, atstovais. Buvo atlikti du interviu LR Aplinkos ministerijoje – Komunalinio ūkio departamento direktoriumi Rimgaudu Špoku, Komunalinio ūkio departamento Atliekų tvarkymo paslaugų skyriaus vedėja Raminta Radavičiene. Po vieną giluminį interviu atlikta Aplinkos projektų valdymo agentūroje – Atliekų projektų komunalinio skyriaus vedėju Žyгимantu Vaitkumi, Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centre – atliekų projektų vadovu – Mariumi Banaičiu, Vilniaus miesto savivaldybėje – Energetikos ir ūkio departamento Aplinkos poskyrio vedėja Danguole Šlepikaite. Tyrimo metu, siekiant identifikuoti bendras problemas kylančias regionuose atliekų tvarkymo srityje, taip pat buvo atlikta straipsnių apžvalga spaudoje: dienraščiuose “Lietuvos Rytas”, “Respublika”, “Kauno diena”, “Verslo žinios”, “Panevėžio balsas” bei savaitraštyje “Veidas” (laikotarpis – nuo 2004 05 – iki 2007 05).

Remiantis darbe pasirinktu politikos įgyvendinimo “iš viršus į apačią” modeliu, pritaikant P. A. Sabatier sėkmingo įgyvendinimo sąlygas (Žr. P. ..), atlikto tyrimo metu išryškėjusios politikos įgyvenimo problemos (modernių sąvartynų steigimo atveju) yra grupuojamos į penkias atskiras dalis: teisinio reglamentavimo ir politikos įgyvendinamumo problemas; kvalifikacijos stokos ir pajėgumų problemas; ES paramos lėšų įsisavinimo problemas; interesų grupių įtakos bei išorinių veiksnių įtakos. Šiose atskirose problemų analizės dalyse

siekama atsakyti į darbo pradžioje išsikeltą hipotezę – neefektyvų Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimą Lietuvoje sąvartynų steigimo atveju, sąlygoja: teisinio reglamentavimo ir tikslų įgyvendinamumo, valdymo struktūrų funkcijų pasiskirstymo, administracinių gebėjimų stokos, interesų grupių įtakos, socialinių ir ekonominių sąlygų kaitos problemos.

7.1. Teisinio reglamentavimo ir politikos įgyvendinamumo problemos

Atliekų tvarkymo politikoje dalyvaujančių institucijų funkcijas bei bendrą įgyvendinimo struktūrą reglamentuoja Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo, Vietos savivaldos įstatymai bei kiti įstatymai ir teisės aktai, nustatantys institucijų funkcijas ir reglamentuojantys atliekų tvarkymą šalyje. Valstybiniame strateginiame atliekų tvarkymo plane pastebėta, kad valstybės ir savivaldybių institucijų kompetencija ne visada yra aiškiai nustatyta, todėl būtina tobulinti atliekų tvarkymo viešojo administravimo sistemą.

Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano įgyvendinimo priemonėse problemų ir jų siūlomų sprendimų grafoje nurodoma, kad bus siekiama “aiškiau nustatyti valstybės ir savivaldybių institucijų kompetenciją, atsižvelgiant į jų vykdomas pagrindines funkcijas. Aiškiai turi būti nustatyta teisinio, administracinio, ekonominio, paslaugų kokybės bei aplinkosauginio reguliavimo sąveikos struktūra”⁹⁹. Tačiau remiantis šiuo metu galiojančiais Lietuvos Respublikos teisės aktais, reglamentuojančiais atliekų tvarkymą šalyje, vis dar kyla problemų dėl nepakankamai aiškių įgyvendinimo procese dalyvaujančių institucijų funkcijų apibrėžimo, funkcijų dubliavimosi bei tam tikrų institucijų atskaitomybės nebuvimo, kas ilgina atliekų politikos įgyvendinimo tempus bei įtakoja pačio įgyvendinimo proceso efektyvumą.

Šioje darbo dalyje yra pateikiama analizė, išskiriant atskirų institucijų funkcijas atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo procese, sąvartynų steigimo atveju, bei analizuojamos problemos, susijusios su teisiniu funkcijų reglamentavimu bei pačios atliekų tvarkymo politikos įgyvendinamumu.

7.1.1. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija

Lietuvos Respublikos Atliekų tvarkymo įstatymo 20 straipsnyje įtvirtinta, kad Aplinkos ministerija reglamentuoja ir administruoja visų atliekų tvarkymą Lietuvoje bei kontroliuoja

⁹⁹ 1999 m. gegužės 17 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr.593. *Dėl valstybinės atliekų valdymo strategijos ir veiksmų programos matmenų*. <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_1?p_id=84302> [Žiūrėta 2007 01 05].

nustatytų reikalavimų ir užduočių įgyvendinimą. Aplinkos ministerija koordinuoja kitų valstybės institucijų, apskričių viršininkų ir savivaldybių veiklą atliekų tvarkymo srityje, ieško papildomų finansavimo šaltinių valstybės institucijų ir savivaldybių parengtiems atliekų tvarkymo projektams finansuoti.¹⁰⁰ Interviu metu su Aplinkos ministerijos atstovais paaiškėjo, kad ministerijai yra gana sunku koordinuoti komunalinių sistemų kūrimą Lietuvoje, nes vadovaujantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo¹⁰¹ 38 str. 2 d., savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijos. Taip pat šio įstatymo 40 str. 3 d. nurodo, kad valstybinio administravimo subjektams yra draudžiama savivaldybių įgaliojimus ir teises suvaržyti ar apriboti, išskyrus įstatymų numatytais atvejais.

Aplinkos ministerijos Atliekų tvarkymo paslaugų skyriaus vedėja Raminta Radavičiene teigia, kad apskritai atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo procesą, kuriant modernius regioninius sąvartynus, stabdo tai, kad yra ypatingai dideli Europos Sąjungos reikalavimai bei pačiame politikos įgyvendinime dalyvauja labai daug subjektų, kurių atsakomybė nėra aiškiai reglamentuota¹⁰². Tad, remiantis galiojančiais Lietuvos Respublikos teisės aktais, Aplinkos ministerija turi ribotas galias koordinuoti atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procesus ir negali daryti įtaką savivaldybių veiksmams bei prireikus imtis sankcijų. Šios aplinkybės įtakoja atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo efektyvumą sąvartynų steigimo atveju, nes nėra jokios galimybės imtis kontrolinių ar sankcijinių priemonių, pastarosioms stabdant įgyvendinimo procesą savo regione.

7.1.2. Aplinkos projektų valdymo agentūra

Aplinkos projektų valdymo agentūra (APVA), atsakinga už konkursų skelbimą, vertinimą ir sutarčių pasirašymą, atlieka įgyvendinančios institucijos funkcijas atliekų tvarkymo sistemos kūrimo procese. Aplinkos projektų agentūros nuostatuose¹⁰³ įtvirtinta, kad agentūra ne tik organizuoja iš ES Sanglaudos fondo finansuojamų projektų pirkimus ir pasirašo sutartis, organizuoja techninį projektų įgyvendinimą, bet ir atlieka projektų kontrolę jų įgyvendinimo laikotarpiu.

¹⁰⁰ LR Atliekų tvarkymo įstatymas. Aktuali redakcija 2005 03 24., 20 str.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=259452&p_query=&p_tr2=> [Žiūrėta 2006 11 28]

¹⁰¹ LR Vietos savivaldos įstatymas. Aktuali redakcija 2007 01 18.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=291662&p_query=&p_tr2=> [Žiūrėta 2007 04 01].

¹⁰² Raminta Radavičienė, interviu su autoriumi, Vilnius, LR Aplinkos ministerija, 2007 gegužės 9d.

¹⁰³ Aplinkos projektų valdymo agentūra, "Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūros nuostatai". (Nr. D1-239), 2005 gegužės 10d.

Tyrimo metu išryškėjo, kad Aplinkos projektų valdymo agentūros funkcijos dažnai dubliuojasi su Aplinkos ministerijos bei regioninių atliekų tvarkymo centrų funkcijomis. Interviu metu APVA Atliekų projektų komunalinio skyriaus vedėjas Žygimantas Vaitkus teigė, kad dubliuojantis funkcijoms tiek su Aplinkos ministerija, tiek su regioniniu atliekų tvarkymo centrais, kartais iškyla problemų atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo procese¹⁰⁴. Pasak APVA atstovo, problemų kelia ir tai, kad nėra jokios realios atskaitomybės, su naudos gavėjais – regioniniais atliekų tvarkymo centrais, kartais sunku susitarti, o bendravimas dažniausiai pagrįstas geranoriškumo principu.

Jei įgyvendinimo procesas vyksta nesklaidžiai ir regioniniai atliekų tvarkymo centrai nevykdo savo funkcijų, vienintelė kontrolinė priemonė, kurią Aplinkos projektų valdymo agentūra kaip projektų įgyvendinančioji ir kontroliuojančioji institucija gali pasitelkti - finansavimo nutraukimas. Tačiau praktikoje tai yra sunkiai įmanoma, nes tokiu atveju Lietuvoje būtų neįgyvendinta ES sąvartynų direktyva, o sankcijos už direktyvos neįgyvendinimą būtų skirtos visai valstybei, tad stengiamasi to išvengti. Tad regioniniams atliekų tvarkymo centrams ar savivaldybėms, pasak APVA atstovo, jokių realių sankcijų nėra, o atskaitomybės sistema apibrėžta nepakankamai aiškiai¹⁰⁵. Šis teisinis neapibrėžtumas kartais sunkina atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo procesą ir daro įtaką jo efektyvumui.

7.1.3. Savivaldybių institucijos

Lietuvos Respublikos teisės aktuose įtvirtinta savivaldybių funkcija organizuoti komunalinių atliekų tvarkymo sistemas, būtinas jų teritorijose susidarančioms atliekoms tvarkyti. Savivaldybės yra atsakingos už atliekų tvarkymo sistemos reglamentavimą, sukūrimą ir plėtojimą bei administravimą savo teritorijose. Remiantis LR teisės aktais, savivaldybės taip pat atsako už jų teritorijose esančių sąvartynų įrengimą bei eksploatavimą. Verta pastebėti, kad 2002 m. Vyriausybės nutarimu patvirtintame Valstybiname strateginiame atliekų tvarkymo plane yra teigiama, kad “savivaldybės institucijos – pagrindinė grandis, organizuojanti komunalinių atliekų, susidarančių atitinkamoje teritorijoje, tvarkymą”¹⁰⁶. LR atliekų tvarkymo įstatymas įtvirtina Aplinkos ministerijos atsakomybę administruoti visų atliekų tvarkymą, kontroliuoti nustatytą

¹⁰⁴ Žygimantas Vaitkus, interviu su autoriumi, Vilnius, Aplinkos projektų valdymo agentūra, 2007 gegužės 15d.

¹⁰⁵ Žygimantas Vaitkus, interviu su autoriumi, Vilnius, Aplinkos projektų valdymo agentūra, 2007 gegužės 15d.

¹⁰⁶ 1999 m. gegužės 17 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr.593. *Dėl valstybinės atliekų valdymo strategijos ir veiksmų programos matmenų*, 18 punktas. <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_1?p_id=84302> [Žiūrėta 2007 01 05].

reikalavimų ir užduočių įgyvendinimą. Tačiau kaip jau ir buvo pastebėta, LR Vietos savivaldos įstatymas nustato, kad “savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijos”.¹⁰⁷

Atlikus tyrimą nustatyta, kad Lietuvos Respublikos teisės aktai nereglamentuoja savivaldybių institucijų atsakomybės už projektų įgyvendinimo eigą bei rezultatus, tad dažnai išskyla problemų, kad savivaldybės, nesusilaukdamos jokių sankcijų, vėluoja rengti reikiamus projektus, delsia priimti sprendimus, kas tiesiogiai įtakoja ir pačios atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo procesą. Jau pirmaisiais komunalinių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo metais išryškėjo problemos, kurios buvo susijusios su atliekų tvarkymo projektų vykdymu. Didžioji dalis problemų kilo savivaldybėse, kurios nebuvo pasirengusios derinti savo interesų su kitomis, prie regioninių projektų prisijungusiomis, savivaldybėmis.¹⁰⁸ Dažnai sprendimai strigdavo ir dėl sąlygų projektui išdavimo bei vietų objektams parinkimo. Trūko ir gerai koordinuoto visuomenės informavimo. Visa tai kėlė įtampą tarp atskirų visuomenės grupių ir stabdė planuojamų projektų įgyvendinimo tempus. Aplinkos ministerijos Komunalinio Ūkio departamento direktoriaus Rimgaudo Špokos teigimu, “..regionus sudaro vidutiniškai 5 – 6 savivaldybės, su skirtingai interesais bei pažiūromis, tad bendro sprendimo priėmimas kartais labai užtrunka”¹⁰⁹.

Įkūrusios regioninius atliekų tvarkymo centrus, savivaldybės pavedė jiems atliekų tvarkymo sistemos sukūrimą. Tačiau pastebėta, kad savivaldybės dažnai turi skirtingas nuomones dėl RATC veiklos funkcijų, jų finansavimo ir valdymo, todėl priimti operatyviai centrų veiklai būtinus sprendimus būna sudėtinga¹¹⁰. Tuo tarpu Aplinkos ministerija turi ribotas teises bei administracines galimybes daryti įtaką savivaldybių veiksmams, kas nepilnai užtikrina jos, kaip kontroliuojančios institucijos, funkcijas.

Viena iš ryškiausių problemų, atsiradusių dar tik regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo pradžioje, buvo savivaldybių nesutarimas dėl būsimąjį modernaus sąvartyno vietos. Aplinkos projektų valdymo agentūros direktorius Kastytis Tuminas pastebėjo, kad kuriant regionines atliekų tvarkymo sistemas daugiausiai problemų kyla savivaldybėse, kurios vangiai dirba aikštelių regioniniams sąvartynams skyrimo procese¹¹¹. Delsiant priimti reikiamus sprendimus, užsitęsia projektų įgyvendinimo procesas, kas tiesiogiai įtakoja ir Europos Sąjungos lėšų įsisavinimo spartą. K. Tumino teigimu, jei Seimas būtų laiku priėmęs įstatymą ir numatęs

¹⁰⁷ LR Vietos savivaldos įstatymas. Aktuali redakcija 2007 01 18., 38 str 2d.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=291662&p_query=&p_tr2=> [Žiūrėta 2007 04 01].

¹⁰⁸ Aplinkos projektų valdymo agentūra, “Aplinkos projektų valdymo agentūros 2004 m. veiklos ataskaita”, 2004m. <http://www.apva.lt/lt/main/cohesion_fund/notifications> [Žiūrėta 2007 03 01]

¹⁰⁹ Rimgaudas Špokas, interviu su autoriumi, Vilnius, LR Aplinkos ministerija, 2007 gegužės 9d.

¹¹⁰ LR Valstybės kontrolė, “Komunalinių atliekų tvarkymas”, valstybinio audito ataskaita. (Nr. 2020-20-2). 2006 m. gegužės 9d., 11. <http://vkontrolė.lt/dokumentai/leidiniai/n14/komunaliniu_atlieku.pdf> [Žiūrėta 2006 12 01].

savivaldybių finansinę atsakomybę už neįsisavintas ES lėšas, darbai eitę sparčiau¹¹². Šiam teiginiui pritarė ir Finansų ministerijos sekretorius Romaldas Kriščiūnas, kurio nuomone savivaldybės dažnai nesupranta problemos svarbos ir nekonkuruoja dėl ES lėšų¹¹³. Ilgas procesas, siekiant surasti bendrą visoms regiono savivaldybėms priimtina sprendimą, pastebimas visose regionuose. Savivaldybių pozicijos dėl reikiamo atliekų tvarkymo sistemos kūrimui sprendimo ne retai išsiskiria, tokiu atveju sprendimo projektas gali būti derinamas net iki puses metų ar daugiau.

Kuriant regionines atliekų tvarkymo sistemas, pastebima, kad itin daug diskusijų savivaldybių tarpe kelia ir rinkliavų bei tarifų nustatymo, lėšų surinkimo klausimai. Dažnai savivaldybės tarpusavyje nesugeba vieningai susitarti dėl rinkliavų ar tarifų už komunalinių atliekų tvarkymą taikymo, lėšų surinkimo ir pasiskirstymo. Šiuo atveju kyla rizika, kad nebus paruošti reikalingi darbuotojai, o regioninės komunalinių atliekų tvarkymo sistemos, nors ir įvykdžius visus techninius statybos projektus, nepradės deramai funkcionuoti.¹¹⁴ Tai patvirtino ir Aplinkos ministerijos atstovė Raminta Radavičiene, kurios teigimu, yra savivaldybių, kuriose žmonės už atliekų tvarkymą apskritai nemokėjo, o kadangi viskas labai politizuota, savivaldybės vengia kelti kainas ir delsia priimti sprendimus¹¹⁵.

7.1.4. Regioniniai atliekų tvarkymo centrai

Savivaldybės dešimtyje regionų įsteigė regioninius atliekų tvarkymo centrus (RATC), iš kurių aštuoni turi uždarytų akcinių bendrovių (Alytaus, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Tauragės, Telšių, Utenos ir Vilniaus), du viešųjų įstaigų (Kauno ir Šiaulių) statusus. Regioniniams atliekų tvarkymo centrums savivaldybės pavedė sukurti regionines atliekų tvarkymo sistemas. Visų jų tikslas – efektyvus ES paramos panaudojimas, atliekų tvarkymo sistemos kūrimo organizavimas bei atliekų tvarkymo užduočių vykdymas. Tačiau verta pastebėti, kad konkrečią jų kompetenciją atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo procese nustato pačios savivaldybės, kurios kartu yra ir šių įmonių steigėjos.

Atlikta analizė parodė, kad savivaldybės sunkiai susitaria dėl centrų veiklos, nes nėra nustatyta aiški savivaldybių veiksmų koordinavimo tvarka. Tai patvirtina ir Valstybės kontrolės audito išvados dėl komunalinių atliekų tvarkymo Lietuvoje. Audito metu pastebėta, kad RATC

¹¹¹ Agnė Pečkauskaitė, „Aplinkosaugos projektai neblizga“, *Verslo žinios*, 2005 rugsėjo 29d.

¹¹² Ten pat, 4.

¹¹³ Ten pat, 4.

¹¹⁴ LR Valstybės kontrolė, „Komunalinių atliekų tvarkymas“, valstybinio audito ataskaita. (Nr. 2020-20-2). 2006 m. gegužės 9d., 34. <http://vkontrolė.lt/dokumentai/leidiniai/n14/komunaliniu_atlieku.pdf> [Žiūrėta 2006 12 01].

bendradarbiavimas su kitomis projektų vykdyje dalyvaujančiomis institucijomis yra komplikuoatas, nes, visų pirma, nėra iki galo aišku, kokias funkcijas jiems perdavė savivaldybės.¹¹⁶ Aplinkos projektų valdymo agentūros Atliekų projektų komunalinio skyriaus vedėjo Žygimanto Vaitkaus teigimu, regioninių atliekų tvarkymo centrų funkcijas apibrėžia jo valdyba, kuri susideda iš savivaldybių atstovų. Tačiau skirtinguose regionuose regioniniams centrams deleguotos funkcijos skiriasi, kas kartais apsunkina bendradarbiavimą.¹¹⁷ Realią atskaitomybę regioniniai atliekų tvarkymo centrai turi tik savo valdybai, tačiau APVA ar Aplinkos ministerija, jei regioninis atliekų tvarkymo centras savo funkcijas atlieka netinkamai, jokių konkrečių priemonių taikyti pastarajam negali.

Pagal pasirašytus finansinius memorandumus, regioniniai atliekų tvarkymo centrai yra galutiniai naudos gavėjai, atsakantys už regioninių atliekų tvarkymo sistemų sukūrimo projektų įgyvendinimą – t.y. jie turėtų vykdyti užsakovo funkcijas. Tačiau remiantis LR Vyriausybės 2001 m. rugpjūčio 24 d. nutarimu Nr. 1026 “Dėl Europos Sąjungos sanglaudos fondo paramos administravimo Lietuvoje”¹¹⁸, Aplinkos projektų valdymo agentūra vykdo aplinkos apsaugos projektų įgyvendinančios institucijos funkcijas. APVA yra atsakinga už konkursų skelbimą, vertinimą ir sutarčių pasirašymą, taip pat atlieka projektų kontrolę jų įgyvendinimo laikotarpiu.¹¹⁹ Tad dažnai funkcijų pasiskirstymas tarp RATC ir Aplinkos projektų agentūros nėra iki galo aiškus. Iškilus problemoms dėl regioninės atliekų tvarkymo sistemos kūrimo dažnai nėra aiškus atsakomybės tarp institucijų pasiskirstymas bei sunku nustatyti kas už padarytą klaidą turi atsakyti.

Tai patvirtina ir Aplinkos projektų valdymo agentūros 2006 m. veiklos ataskaita, kurioje konstatuojama, kad planuoti tikslai nebuvo pasiekti dėl galutinių paramos gavėjų – regioninių atliekų tvarkymo centrų – atsakomybės neapibrėžimo bei stokos¹²⁰. APVA ataskaitoje taip pat minima, kad galutiniai naudos gavėjai bei savivaldybės neturi realios atsakomybės dėl projekto laiko grafiko (žemės objektams parinkimas, ko-finansavimo lėšos), dėl ko yra nepakankamas suinteresuotumas savalaikiu projektų įgyvendinimu. Taigi regioniniams atliekų tvarkymo centrams delegavus skirtingas funkcijas, dažnai iškyla problemų dėl neaiškios atsakomybės už

¹¹⁵ Raminta Radavičienė, interviu su autoriumi, Vilnius, LR Aplinkos ministerija, 2007 gegužės 9d.

¹¹⁶ LR Valstybės kontrolė, “Komunalinių atliekų tvarkymas”, valstybinio audito ataskaita. (Nr. 2020-20-2). 2006 m. gegužės 9d., 35. <http://vkontrolė.lt/dokumentai/leidiniai/n14/komunaliniu_atlieku.pdf> [Žiūrėta 2006 12 01].

¹¹⁷ Žygimantas Vaitkus, interviu su autoriumi, Vilnius, Aplinkos projektų valdymo agentūra, 2007 gegužės 15d.

¹¹⁸ <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=236345&p_query=&p_tr2=>

¹¹⁹ Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos aplinkos projektų valdymo agentūros nuostatai.

<<http://www.apva.lt/repository/Nuostatai%20APVA%202005-05-10.doc>> [Žiūrėta 2007 04 15]

¹²⁰ Aplinkos projektų valdymo agentūra, “Aplinkos projektų valdymo agentūros 2006 m. veiklos ataskaita”. Vilnius, 2006m.

atliekų tvarkymo projektų įgyvendinimą. Taip pat ne visada yra aiškūs bei iki galo apibrėžti funkcijų pasidalijimai tarp įgyvendinančiųjų institucijų. Aplinkos ministerija konkrečių priemonių kontroliuojant RATC darbą imtis negali, nes didžioji dalis centrų yra uždarosios akcinės bendrovės, kurios yra tiesiogiai atskaitingos savo valdybai.

7.1.5. Apskričių viršininkų administracijos

Lietuvos Respublikos teisės aktai įtvirtina, kad už atliekų tvarkymo organizavimą savo administracinėse teritorijose atsakingos yra savivaldybės. Lietuvoje faktiškai egzistuoja valstybės valdžia (Vyriausybė, ministerijos) bei vietos savivalda, tačiau bendro regiono valdžios institucijos nėra. Vadovaujantis LR atliekų tvarkymo įstatymu, apskričių viršininkai yra įpareigoti organizuoti regioninių atliekų tvarkymo planų rengimą, taip pat koordinuoti savivaldybių veiksmus įgyvendinant bendras regionines programas, ypač kai tai susiję su atliekų tvarkymui reikalingos regioninės infrastruktūros kūrimu¹²¹. Tad, atliekų tvarkymo srityje apskričių viršininkų administracijos turėtų atlikti koordinuojantį vaidmenį. Tačiau verta pastebėti, kad Lietuvos apskričių viršininkų administracijos, kurios jungia savivaldybes teritoriniu principu, atstovauja valstybės valdžią, tačiau neturi įgaliojimų anuliuoti savivaldybių tarybų sprendimus ar koku kitu būdu įtakoti savivaldybių veiklą¹²². Atlikus analizę, išryškėjo, kad apskričių viršininkų dalyvavimas atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procese, kuriant modernius regioninius sąvartynus, yra labai apribotas, realios įtakos įgyvendinimo procesui jie neturi.

Valstybės kontrolės atliktame audite dėl komunalinių atliekų tvarkymo Lietuvoje teigiama, kad apskričių viršininkų administracijos turi ribotą galimybę koordinuoti savivaldybių veiksmus, nes tai padaryti jos gali tik įtikinėdamos jas arba pateikdamos savo pasiūlymus regioninėms plėtros taryboms, nes Lietuvos Respublikos teisės aktuose nenustatyta regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo koordinavimo tvarka¹²³. Jei konkrečiame regione kyla atliekų tvarkymo sistemos kūrimo problemos, koordinatoriaus funkcijas atlieka Aplinkos ministerija bei Aplinkos projektų valdymo agentūra, kurių koordinavimo funkcijos yra taip pat pakankamai apribotos.

¹²¹ LR Atliekų tvarkymo įstatymas. Aktualioji redakcija 2005 03 24.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=259452&p_query=&p_tr2=> [Žiūrėta 2006 11 28].

¹²² LR Aplinkos ministerija, "Lietuvos savivaldybių bendradarbiavimas atliekų tvarkymo srityje. Galutinė ataskaita". 2002 m., 7. <<http://www.am.lt/VI/index.php#a/2256>> [Žiūrėta 2006 12 01].

¹²³ LR Valstybės kontrolė, "Komunalinių atliekų tvarkymas", valstybinio audito ataskaita. (Nr. 2020-20-2). 2006 m. gegužės 9d., 35. <http://vkontrolė.lt/dokumentai/leidiniai/n14/komunaliniu_atlieku.pdf> [Žiūrėta 2006 12 01].

Interviu metu pastebėta, kad daugelis institucijų atstovų mano, kad realiai apskričių viršininkai dalyvauja atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procese tik atlikdami patariamąjį, konsultacinį vaidmenį. Buvo pastebėta, kad dažniausiai apskričių viršininkai atlieką konsultacinę funkciją, jei klausimai kyla dėl atliekų tvarkymo visoje apskrityje. Pačioms apskričių administracijoms galimybė daryti įtaką atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo procesui yra gana ribota bei teisiškai neregamentuota.

Taigi atlikta bendra institucijų teisinio funkcijų reglamentavimo bei tikslų įgyvendinamumo analizė parodė, kad atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo atveju Lietuvoje nėra aiškiai reglamentuotos visų įgyvendinančių institucijų funkcijos, trūksta konkrečios institucijų atskaitomybės. Pastebėta, kad savivaldybėms bei regioniniams atliekų tvarkymo centrams nėra nustatyta atsakomybė už projektų įgyvendinimą. Nėra aiškiai apibrėžtos apskričių viršininkų funkcijos atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procese, o tiesioginis dalyvavimas įgyvendinant šią atliekų tvarkymo politikos sritį yra labai ribotas. Aplinkos projektų valdymo agentūros funkcijos dubliuojasi su Aplinkos ministerijos bei regioninių atliekų tvarkymo centrų funkcijomis. Šis teisinis neapibrėžtumas daro įtaką atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimui modernių sąvartynų steigimo atveju bei įtakoja jo efektyvumą. Vieningo modelio regioninės sistemos funkcionavimo nėra, tad komunalinių atliekų sistemos kūrimo efektyvumą turėtų užtikrinti tinkamas bei geranoriškas institucijų bendradarbiavimas visais lygiais.

7.2. Kvalifikacijos ir pajėgumų stokos problemos

Siekiant įgyvendinti Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos reikalavimus Lietuvoje, yra būtina turėti ne tik tinkamus institucinius pajėgumus, bet turi būti pakankami ir visų su įgyvendinimo procesu susijusių veikėjų administraciniai gebėjimai, patirtis bei suinteresuotumas sėkmingu politikos įgyvendinimu. Įgyvendinant atliekų tvarkymo politikos reikalavimus ypač yra svarbios administracinės infrastruktūros, organų, galinčių kontroliuoti ir prižiūrėti atliekų tvarkymo veiklą sukūrimas.¹²⁴ Papildomos investicijos turi būti nukreiptos ir į personalą, kuris turi būti susipažinęs su kontrolės ir įgaliojimų procedūromis, su jų dokumentų tvarkymu bei finansinės atsiskaitomybės sistemomis. Tačiau kuriant regionines komunalinių atliekų tvarkymo sistemas, yra labai sviri ne tik administracinio personalo, bet ir visų likusių įgyvendinimo procese dalyvaujančių veikėjų (konsultantų, projektuotojų, inžinierių ir kt.) kvalifikacija, patirtis bei kokybiškas darbas.

¹²⁴ P. Baltrėnas, K. Sojka., S. Vasarevičius. *Aplinkos apsauga ir teisė*. Vilnius, 1997, p.97.

Atlikto tyrimo metu išryškėjo visoms institucijoms, dalyvaujančioms komunalinių atliekų tvarkymo sistemos kūrimo procese, bendra problema – administracinių gebėjimų bei pajėgumų trūkumas. Tiek Aplinkos ministerija, tiek Aplinkos projektų valdymo agentūra, regioniniai atliekų tvarkymo centrai bei savivaldybės pripažįsta, kad atliekų tvarkymo sistemos kūrimas yra sudėtingas procesas, tad darbuotojų kvalifikacija bei jų skaičius ne visada būna pakankami. Esant šioms problemoms kai kurie atliekų tvarkymo projektai užsitęsia, neišvengiama klaidų.

Dėl užsitęsusių projektų įgyvendinimo kaltinamos institucijos dažnai teisinasi tuo, kad joms trūksta laiko, trūksta žmonių, tad jos negali įsisprauti į joms numatytus laiko režimus¹²⁵. Aplinkos ministerijos atstovų teigimu, tiek ministerijoje, tiek kitose su atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimu susijusiose institucijose trūksta kvalifikuotų specialistų, o dirbančiam personalui kompetencijos bei patirties. Pasak ministerijos Atliekų tvarkymo paslaugų skyriaus vedėjos R. Radavičienės, “komunalinių atliekų tvarkymo sistemos apimtis yra iš tiesų didelė, tam reikia didelių administracinių pajėgumų, tad iššūkis nemažas”¹²⁶. Aplinkos projektų valdymo agentūros atstovai pabrėžia, kad kelis paskutinius metus agentūroje labai jaučiama personalo kaita bei nuolatinis darbuotojų trūkumas. Pripažįsta, kad ne retai susiduriama ir su darbuotojų perviliojimo problema, nes valstybinės institucijos visiškai nepajėgios konkuruoti su atlyginimais privačiame sektoriuje.¹²⁷ Šias problemas pabrėžia ir Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centras, kurio projekto vadovo M. Banaičio teigimu, darbuotojų trūksta visose regioniniuose atliekų tvarkymo centruose, tačiau jų skaičių nustato savivaldybės, kurios yra kartu ir šių įmonių steigėjos¹²⁸. Daugumoje regioninių atliekų tvarkymo centrų dirba labai mažas skaičius darbuotojų – kartais tik po du ar tris.

Verta pastebėti, kad atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo efektyvumą lemia ne tik politiką administruojančio personalo gebėjimai, patirtis bei pajėgumai, tačiau ir likusių atliekų tvarkymo projektų įgyvendinime dalyvaujančių techninių (viešuosius konkursus laimėjusių projektavimo, konsultavimo, statybos darbų ir kt. bendrovių) darbuotojų kvalifikacija bei patirtis. Tyrimo metu, visų institucijų atstovai tvirtino, kad dažnai atliekų tvarkymo projektų įgyvendinimas užsitęsia vien tik dėl laimėjusios viešąjį konkursą bendrovės kaltės. Dažnai būna nekokybiškai parengti projektai, randama daug klaidų arba darbas būna neatliekamas laiku, kas įtakoja ir pačios atliekų tvarkymo sistemos kūrimo tempus.

¹²⁵ Teresė Staniulytė, “ES lėšos – po premjero nagų”, *Verslo žinios*, 2007m. gegužės 5d.

¹²⁶ Raminta Radavičienė, interviu su autoriumi, Vilnius, LR Aplinkos ministerija, 2007 gegužės 9d.

¹²⁷ Žygimantas Vaitkus, interviu su autoriumi, Vilnius, Aplinkos projektų valdymo agentūra, 2007 gegužės 15d.

¹²⁸ Marius Banaitis, interviu su autoriumi, Vilnius, Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centras, 2007 balandžio 18d.

Daugiausiai problemų visose regionuose kyla dėl bendrovių, kurios rengia būsimųjų sąvartynų projektus. Dažnai teikiami preliminarūs projektai savivaldybių nebūna patvirtinti, nes neatitinka keliamų reikalavimų. Kai kuriems regionams projektinę dokumentaciją rengia ir užsienio specialistai, tačiau pastebima, kad vėlavimų bei klaidų neišvengiama ir ten¹²⁹. Tačiau Aplinkos projektų valdymo agentūros bei Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centro atstovai pastebėjo, kad šių darbuotojų darbo kokybė nuo įgyvendinimo procesą koordinuojančių institucijų praktiškai nepriklauso. Paskelbus viešąjį konkursą jį laimi firma, pasiūlysi mažiausią kainą ir atitinkanti visus keliamus reikalavimus, tačiau tos firmos atliekamo darbo kokybę įtakoti sunku.¹³⁰ (Plačiau ši problema yra aptariama 7.5. darbo skyriuje “Išorinių veiksmų įtaka” Žr. P.)

Taigi nepakankamas darbuotojų skaičius bei jų kvalifikacija mažina atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo efektyvumą. Esant darbuotojų trūkumui, darbų atlikimui reikia kur kas daugiau laiko, tad institucijos ne visada spėja atlikti darbus iki numatyto grafiko. Atliekų tvarkymo sistemų kūrime dalyvaujančiose institucijose jaučiama didelė darbuotojų kaita, naujai atėjusiems darbuotojams trūksta žinių, kvalifikacijos, jų apmokymas užima nemažai laiko. Taip pat atliekų tvarkymo sistemos kūrimo efektyvumui didelę įtaką daro ir projektavimo, konsultavimo, statybos ir kitus darbus atliekančių techninių darbuotojų kvalifikacija, patirtis. Visos šios priežastys įtakoja atliekamų darbų kokybę bei pačios atliekų tvarkymo sistemos kūrimo efektyvumą.

7.3. Europos Sąjungos paramos lėšų įsisavinimo problema

Kuriant komunalines atliekų tvarkymo sistemas Lietuvoje, atliekų tvarkymo projektų finansavimas yra paremtas trimis šaltiniais: ES Sanglaudos fondo skiriama parama, Vyriausybės skiriama parama iš valstybės biudžeto bei savivaldybių pasiskolintomis lėšomis. Detalus atliekų tvarkymo sistemos finansavimas jau buvo aptartas ankstesnėse darbo dalyse. Tačiau verta pastebėti, kad viešumoje vis daugiau pasigirsta priekaištų atliekų tvarkymo politiką įgyvendinančioms institucijoms, kad kuriant atliekų tvarkymo sistemas nesugebama panaudoti ES Sanglaudos fondo skiriamos paramos bei kyla grėsmė, kad laiku nepanaudojus visų paramos pinigų juos reikės gražinti į Europos Sąjungos biudžetą, o atliekų tvarkymo projektai nebus laiku įgyvendinti. Pagal Europos Sąjungos reglamentus visos atliekų tvarkymui skirtos paramos lėšos turi būti panaudotos iki 2010 m. gruodžio 31 d.

¹²⁹ Kauno regiono plėtros taryba, “Kauno regiono plėtros tarybos posėdžio protokolas”. 2006 m. rugsėjo 6d. <<http://www.kaunas.aps.lt/regionas/2006-09-26.pdf>> [Žiūrėta 2007 04 05].

¹³⁰ Marius Banaitis, interviu su autoriumi, Vilnius, Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centras, 2007 balandžio 18d.

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė valstybinio audito ataskaitoje dėl komunalinių atliekų tvarkymo pažymi, kad 2005 metais regioninės atliekų tvarkymo sistemos buvo kuriamos sparčiau negu ankstesniais metais. Tačiau pastebima, kad iki šiol projektų įgyvendinimui pasirašyta sutarčių, kurių vertė sudaro mažiau negu trečdalį numatytų skirti lėšų, o realiai panaudota dar mažiau nei dešimtadalis visų lėšų¹³¹. Valstybės kontrolės teigimu, tokie lėšų įsisavinimo tempai nėra pakankami. Tačiau Aplinkos ministerijos specialistai linkę nepritari nuomonei, kad Lietuva gali neįveikti nustatytų atliekų tvarkymo užduočių, o Europos Sąjungos paramos lėšų įsisavinimas praktiškai stovi vietoje. Pasak Aplinkos ministerijos komunalinio ūkio departamento direktoriaus R. Špokos, “paramos įsisavinimas buvo lėtas pačioje atliekų tvarkymo sistemų kūrimo pradžioje – mūsų rinka nebuvo pasiruošusi tokio dydžio paramos sumas “praryti””¹³². Tačiau yra pastebima, kad paskutiniaisiais metais paramos panaudojimo tempai spartėja ir problema pradeda išsispęsti.

Tokios pačios pozicijos ir Aplinkos ministras Arūnas Kundrotas, jo teigimu – “...padėtis dėl ES paramos lėšų panaudojimo iš ties buvo įtempta, nes skiriami pinigai tikrai nemaži. Bet naujausiais duomenimis, esame maždaug per vidurį šalių, panaudojančių ES lėšas aplinkosaugos srityje. Vadinasi situacija daugmaž normalizavosi, didelių pavojų labai nėra”¹³³. Ministras tvirtina, kad Lietuva labai atsiliko 2000 m. ir 2001 m., kai Europos Sąjungos parama jau buvo skiriama, bet nebuvo sukurta institucija, kuri būtų galėjusi tuos pinigus panaudoti konkrečioms atliekų tvarkymo projektams¹³⁴. Aplinkos projektų valdymo agentūra, kuri yra atsakinga už ES Sanglaudos fondo projektų įgyvendinimą ir kontrolę buvo sukurta tik 2002 m., tad iki agentūros veiklos pradžios buvo padarytas nemažas atsilikimas.

Verta pastebėti, kad visi interviu metu apklausti institucijų atstovai laikosi pozicijos, kad atliekų projektams skirtų lėšų įsisavinimas yra pakankamas ir rizika, kad bus panaudotos ne visos ES Sanglaudos fondo paramos lėšos yra maža.

Aplinkos projektų valdymo agentūros atstovo Ž. Vaitkaus teigimu, tai, kad atliekų tvarkymo projektams skirtų ES paramos lėšų įsisavinimas buvo lėtas pačioje projektų įgyvendinimo pradžioje, buvo gana tikėtina ir natūralu. Agentūros atstovo teigimu, atliekų tvarkymo projektų dydis bei sudėtingumas sąlygojo tai, kad buvo itin daug laiko skiriama pasiruošimo darbams, taip pat ilgai truko viešųjų konkursų organizavimas bei reikiamų

¹³¹ “Elta” informacija, “Vėluojama įrengti sąvartynus”, *Respublika*, 2006 gegužės 20d.

¹³² Rimgaudas Špokas, interviu su autoriumi, Vilnius, LR Aplinkos ministerija, 2007 gegužės 9d.

¹³³ Stasys Gudavičius, “Aplinkosauga – nuolatinis kovos laukas”, *Kauno diena*, 2006 liepos 29d.

¹³⁴ Valdas Bartasevičius, “ES milijardai kuria įtarumo atmosferą”, *Lietuvos rytas*, 2006 spalio 9d.

sprendimų priėmimas¹³⁵. APVA 2006 m. veiklos ataskaitoje pažymima, kad pasirašytų sutarčių skaičius 2006 metais išaugo beveik 50 procentų, atliekų tvarkymo projektams vykdyti įsisavinta 58,64 milijonai litų¹³⁶, tai yra beveik trečdaliu daugiau nei 2005 m.

Tad, nors Europos Sąjungos lėšų įsisavinimo problema atliekų tvarkymo srityje ir išlieka aktuali, tačiau rizika, kad nepanaudotas paramos lėšas Lietuva turės būti grąžintos į Europos Sąjungos biudžetą, mažėja. Visų apklaustų institucijų atstovų teigimu, paramos lėšų įsisavinimo tempai yra pakankami, tačiau ateityje įsisavinimo procesas priklauso nuo tolesnio atliekų tvarkymo projektų įgyvendinimo lygio.

7.4. Interesų grupių įtaka

Siekiant efektyvaus politikos įgyvendinimo, yra būtina interesų grupių (įgyvendinamos politikos tiesiogiai ar netiesiogiai paliečiamų grupių) parama bei palankumas¹³⁷. Atlikto tyrimo metu išryškėjo dvi pagrindinės interesų grupės, sąlygojančios atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo efektyvumą Lietuvoje modernių sąvartynų steigimo atveju, kurios ir bus nagrinėjamos šioje darbo dalyje. Ryškiausia jų – piliečių bendruomenės, kurių gyvenamoji vieta ar nekilnojamas turtas randasi prie steigiamų modernių sąvartynų teritorijų. Čia išskiriami du pagrindiniai atvejai – piliečių pasipriešinimas statant modernius sąvartynus Kazokiškėse (Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo sistemos kūrimas) bei Panevėžyje, Liūdynėje (Panevėžio regiono atliekų tvarkymo sistemos kūrimas). Antroji interesų grupė, įtakojanti atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procesą – verslo interesų grupės. Šiuo atveju pastebimas atskirų verslo bendrovių siekis laimėti atliekų tvarkymo projektų konkursus ir tokiu būdu dalyvauti atliekų tvarkymo sistemos kūrimo procese. Nepatenkintos konkursų rezultatais bendrovės siekia apskusti vertinimo komisijos sprendimus bei kreipiasi į teismą. Šiuo aspektu yra uždelsiamas įgyvendinimo procesas ir įtakojamas atliekų tvarkymo projektų įgyvendinimo vėlavimas.

7.4.1. Piliečių bendruomenių įtaka

Aplinkos ministerijos specialistai teigia, kad visais atvejais parenkant vietą sąvartynui ieškoma teritorijos, kur vykdoma ūkinė veikla ir natūrali aplinka jau pažeista. Dėl būsimąjį sąvartyno vietos sprendimą priima visos atitinkamo regiono atliekų tvarkymo sistemos kūrime

¹³⁵ Žygimantas Vaitkus, interviu su autoriumi, Vilnius, Aplinkos projektų valdymo agentūra, 2007 gegužės 15d.

¹³⁶ Aplinkos projektų valdymo agentūra, "Aplinkos projektų valdymo agentūros 2006 m. veiklos ataskaita". Vilnius, 2006m.

dalyvaujančios savivaldybės. Tačiau siekiant išvengti gyventojų bendruomenės pasipriešinimo dėl statomo šalia jų gyvenvietės naujo sąvartyno yra būtina sprendimą derinti su pačia visuomene ir kiek įmanoma plačiau informuoti apie būsimo sąvartyno eksploatavimo sąlygas bei techninius aspektus, poveikį aplinkai, priimtus sprendimus.

Aplinkos ministerijos Komunalinio ūkio departamento direktoriaus R. Špokos teigimu, „...tikrai nebuvo analizuota arba ruošiasi atliekų projektų įgyvendinimo atveju darbai su visuomene bei įvertintos pasipriešinimo galimybės. Nebuvo tam laiko”¹³⁸. Visgi gyventojų pasipriešinimas turėjo įtakos tam tikrose regionuose, kuriant komunalines atliekų tvarkymo sistemas. Ryškiausias gyventojų pasipriešinimas vyko ir tebevyksta Kazokiškėse, kur nesutarimai dėl sąvartyno vietos peraugo į teisinius ginčus. Kitas panašus, bet žymiai mažesnio masto pasipriešinimo atvejis vyko Panevėžyje, Liūdynės gyvenvietėje.

Kazokiškių bendruomenė

Gyventojų pasipriešinimas dėl sąvartyno statybos Kazokiškėse prasidėjo dar 2001 metais, kai buvo pradėtas svarstymas dėl būsimo modernaus sąvartyno vietos parinkimo. Sprendimą sąvartyną įrengti Kazokiškių sklype lėmė ekspertų išvados. Pasak Aplinkos ministerijos atstovų, vieta sąvartynui buvo renkama labai ilgai, o perengiamieji darbai vyko kelerius metus.

Šio sąvartyno projektavimas yra vienas iš nedaugelio atvejų, kai darbai buvo pradėti nuo galimo neigiamo poveikio aplinkai ir kultūros paveldui studijų¹³⁹. Šiame procese tiesiogiai dalyvavo dešimtys pareigūnų, o poveikio aplinkai vertinimo atskaita buvo derinama su daugeliu institucijų. Sprendimas leisti įrengti sąvartyną Kazokiškėse poveikio aplinkai požiūriu buvo priimtas gavusi visų reikalingų institucijų – Vilniaus apskrities viršininko administracijos, Elektrėnų savivaldybės, priešgaisrinės apsaugos, kultūros paveldo apsaugos ir visuomenės sveikatos priežiūros – išvadas¹⁴⁰. Vietos pasirinkimą patvirtino ne tik visos susijusios valdžios institucijos, bet ir atitinkamos visuomeninės organizacijos, pavyzdžiui, Lietuvos žaliųjų judėjimas¹⁴¹. Viso konflikto metu ministerija atkakliai laikėsi pozicijos, kad vieta Kazokiškių sąvartynui buvo parinkta laikantis visų reikiamų procedūrų, o gyventojai buvo tinkamai informuoti.

¹³⁷ Ramūnas Vilpišauskas, Vitalis Nakrošis. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas, 2003, 57.

¹³⁸ Rimgaudas Špokas, interviu su autoriumi, Vilnius, LR Aplinkos ministerija, 2007 gegužės 9d.

¹³⁹ Renaldas Gabartas, “Šiukšlių karas”, *Kauno diena*, 2007 rugsėjo 12d.

¹⁴⁰ Danguolė Šlepikaitė, interviu su autoriumi, Vilnius, Vilniaus miesto savivaldybė, 2007 m. balandžio 21d.

¹⁴¹ Stasys Gudavičius, “Aplinkosauga – nuolatinis kovos laukas”, *Kauno diena*, 2006 liepos 29d.

Tiek Aplinkos ministerijos, tiek kitų, atliekų tvarkyme dalyvaujančių, institucijų teigimu, didžiausias pasipriešinimas kilo netoliese sklypus ar sodybas turinčių asmenų tarpe. Buvo pastebėta, kad daug įtakingų visuomenės veikėjų yra įsigiję netoliese nekilnojamo turto. Tačiau, Kazokiškių bendruomenės interesus ginantis advokatas K. Motieka teigia, kad visgi parenkant vietą Kazokiškių sąvartynui buvo pažeistos tam tikros procedūros, o visuomenė negalėjo laiku susipažinti su visai dokumentais, sąlygojančiais sąvartyno statybą, dėl to Aplinkos ministerija vietos bendruomenė padavė į teismą¹⁴². Kazokiškių bendruomenės teigimu jiems nebuvo leista susipažinti su parengtomis galimybių studijomis bei sąvartyno kūrimo planais, ši informacija buvo nuo jų nuslėpta.

Kazokiškių sąvartyno statyba susilaukė didelio atgarsio ir šalies politikų tarpe. Buvo inicijuotas pasitarimas Prezidentūroje, paskui sekė rezoliucija Seime. Tik po pasitarimo Prezidentūroje buvo pradėtos kalbos dėl galimų kompensacijų gyventojams, kurių sodybos ar žemės sklypai yra netoli būsimąjį sąvartyno teritorijos. Įsibėgėjus konfliktui išryškėjo dar viena problema. Tuo atveju, jeigu būtų uždraustos Kazokiškių sąvartyno statybos, ilgai užtruktų naujojo sąvartyno vietos paieška, tektų grąžinti iš Europos Sąjungos gautą paramą, o Vilniaus miesto atliekų apskritai nebebūtų kur vežti, nes šiuo metu dar veikiantis Kariotiškių sąvartyno veiklos terminas buvo pratęstas tik iki 2007 m. liepos mėnesio¹⁴³. Prasidėję teismų procesai kurstė bendruomenės aistras ir kėlė naujus ginčus, tuo tarpu regioninio atliekų sąvartyno statybos užsitęsė. Tokio masto gyventojų pasipriešinimas darė įtaką visam Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo sistemos kūrimui. Darbai pagal nustatytus grafikus bei planus turi sekti vienas paskui kitą, tačiau vėluojant įgyvendinti kurį nors iš atliekų tvarkymo sistemos kūrimo projektų, atsiliekiama nuo bendro grafiko bei negalima pradėti naujų darbų.

Dėl Vilniaus apskrityje statomo Kazokiškių sąvartyno 2006 m. Seime buvo priimta rezoliucija, kuria Vyriausybė yra raginama stabdyti Kazokiškių sąvartyno statybą. Tačiau Aplinkos ministerijos teigimu, Seimui įtaką galėjo daryti šalia Kazokiškių didžiulius žemės plotus nusipirkę žmonės, o užsitęsę teismų procesai bei aktyvus gyventojų pasipriešinimas sąlygojo projektų vykdymo vėlavimą iki vienerių metų¹⁴⁴. Dėl gyventojų protestų delsė priimti būtinus sprendimus Trakų bei Elektrėnų savivaldybės. Aplinkos ministerijos atstovų manymu, jeigu būtų galima taip lengvai stabdyti įsibėgėjusius sprendimus, būtų sugriauta visa

¹⁴² Renaldas Gabartas, "Štukšlių karas", *Kauno diena*, 2007 rugsėjo 12d.

¹⁴³ Saulius Tvirbutas, "Modernūs sąvartynai ryja milijonus", *Kauno diena*, 2007 m. spalio 10d.

¹⁴⁴ Valdas Bartasevičius, "Kazokiškių priešinkai griaua aplinkosaugininkų strategiją". *Lietuvos rytas*, 2006 m. balandžio 19d.

aplinkosaugos strategija, o naują sąvartyną ar kitus didelius objektus įrengti būtų neįmanoma¹⁴⁵. Nors rezoliucija Seime dėl Kazokiškių sąvartyno buvo nepriimta, tačiau sukėlė didelius politinius debatus ir kurstė visuomenės aistras, o tolimesnis sprendimas dėl leidimo Kazokiškėse statyti sąvartyną buvo nežinomas.

Po užsitęsusių teismų procesų, 2007 m. balandžio 12 d. Vilniaus apygardos administracinis teismas atmetė Kazokiškių bendruomenės ir jos narių skundą dėl neteisėtos Vilniaus apskrities Kazokiškių sąvartyno statybos¹⁴⁶. Kazokiškių bendruomenė dėl neleistinos sąvartyno statybos šalia jų gyvenvietės pasiskundė ir Jungtinių Tautų Organizacijai.

Taigi Vilniaus apskrities sąvartyno steigimo atveju aktyvus gyventojų pasipriešinimas bei užsitęsę teisminiai procesai lėmė Kazokiškių sąvartyno statybos projektų vėlavimą bei įtakojo atliekų tvarkymo sistemos kūrimo procesą apskrityje. Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centro atstovo M. Banevičiaus teigimu, Kazokiškių sąvartynas bus atidarytas 2007 m. vasaros viduryje, tačiau gyventojų pasipriešinimas turėjo įtakos projektų vėlavimui, nes sąvartynas būtų buvęs atidarytas žymiai anksčiau¹⁴⁷. Vėluojant atidaryti naują sąvartyną, komunalinių atliekų vežimas vis dar tęsiasi į perpildytą Kariotiškių sąvartyną. Visų Vilniaus apskrityje esančių ES reikalavimų neatitinkančių sąvartynų uždarymą galima pradėti tik tada, kai atliekos bus pradėtos vežti į atidarytą naują modernų sąvartyną Kazokiškėse.

Panevėžio Liūdynės bendruomenė

Modernaus sąvartyno steigimo projektų įgyvendinimui regione įtakos turėjo ir Panevėžio Liūdynės kaimo gyventojai. Kaip ir Kazokiškių sąvartyno steigimo atveju, šio kaimo gyventojai pradėjo priešintis sąvartyno statybai greta jų kaimo. Aplinkos ministerijos atstovų teigimu, tiek Kazokiškių, tiek Panevėžio Liūdynės gyventojams priešinantį dėl sąvartyno statybos šalia jų gyvenvietės, regionus sudarančios savivaldybės delsė priimti reikiamus sprendimus¹⁴⁸. Šios aplinkybės įtakojo ir tolimesnę regiono atliekų tvarkymo projektų vykdymo eigą.

Ilgai užsitęsiosios derybos su vietos gyventojais lėmė, kad Panevėžio regiono sąvartyno statybos projektai buvo pradėti įgyvendinti vieni paskutiniųjų Lietuvoje. Vietos savivaldybei galiausiai pavyko susitarti su Liūdynės gyventojais, pažadėjus jiems kompensacijas bei išskirtines

¹⁴⁵ Ten pat.

¹⁴⁶ Vilniaus apygardos administracinio teismo pranešimas spaudai, "Teismas atmetė Kazokiškių bendruomenės ir jos narių skundą". 2007 m. balandžio 12d. <<http://www.vaateismas.lt/index.php/lt/37495/>> [Žiūrėta 2007 04 20].

¹⁴⁷ Marius Banaitis, interviu su autoriumi, Vilnius, Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centras, 2007 balandžio 18d.

¹⁴⁸ Žygimantas Vaitkus, interviu su autoriumi, Vilnius, Aplinkos projektų valdymo agentūra, 2007 gegužės 15d.

lėšas jų kaimo sutvarkymui¹⁴⁹. Panevėžio regioninio sąvartyno steigimo atveju buvo išvengta teisminių ginčų, tačiau tai užtęsė projektų pradžia.

Būtina pastebėti, tiek Panevėžio regiono atveju tiek daugelyje kitų regionų, kuriant regionines atliekų tvarkymo sistemas Lietuvoje yra nepakankamas visuomenės informavimas bei pačios informacijos prieinamumas. Tik keliuose regionuose pradėtos informacinės kampanijos, kurių tikslas šviesti visuomenę apie šiuolaikišką regiono atliekų tvarkymo sistemą bei jos eigą. Tokių kampanijų tikslas dažniausiai būna kuo plačiau informuoti visuomenę, pasitelkiant įvairias informavimo priemones (televiziją, radiją, spaudą). Glaudus ir geranoriškas bendradarbiavimas su visuomene bei kiek įmanoma platesnis jos informavimas gali išspręsti problemas, kylančias dėl gyventojų pasipriešinimo, kuriant komunalines atliekų tvarkymo sistemas regionuose.

7.4.2. Verslo interesai

Aplinkos ministerijos atstovų teigimu, tam tikros verslo grupės atliekų tvarkymo srityje iš ties domisi, tačiau didžiausias jų dalyvavimas yra jaučiamas kuriant atliekų tvarkymo sistemas vietos lygmeniu – atliekų surinkimo, išvežimo, gyventojų aptarnavimo, atliekų perdirbimo ir kt.¹⁵⁰. Pačiame atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo procese, steigiant modernius regioninius sąvartynus galima, išskirti vieną pagrindinį aspektą, kai tam tikros verslo grupės gali daryti įtaką komunalinių atliekų tvarkymo sistemos įgyvendinimo efektyvumui – įgyvendinimą įtakoti teismų procesais.

Paskelbus viešuosius konkursus dėl tam tikro atliekų tvarkymo projekto įgyvendinimo, Aplinkos projektų valdymo agentūros atstovo Ž. Vaitkaus teigimu, būna atveju, kad konkursą pralaimėjusi firma siekia pakeisti vertinimo komisijos sprendimą ir pastarąjį apskundžia teismui¹⁵¹. Tokiu atveju, kol vyksta teisminiai ginčai, naujo konkurso paskelbti negalima, tad atitinkamas atliekų tvarkymo sistemos kūrimo projektas užsitęsia. Tai pripažįsta ir Aplinkos ministerijos atstovai, kurie teigia, kad ne retai ES remiamų projektų įgyvendinimas stringa ir dėl teisminių ginčų - paramą gavusios agentūros skelbia konkursus, tačiau yra buvę atveju, kai konkursą pralaimėjusi bendrovė apskundžia konkurso rezultatus¹⁵². Vykstantys teismų procesai įtakoja projektų pradžia, kas sąlygoja vėlesnį įgyvendinamų projektų atsilikimą nuo nustatyto grafiko.

¹⁴⁹ Rita Skavičienė, „Liūdyniečių vienybę suskaldė sąvartyno pinigai?“. *Panevėžio balsas*, 2006 spalio 11d.

¹⁵⁰ Raminta Radavičienė, interviu su autoriumi, Vilnius, LR Aplinkos ministerija, 2007 gegužės 9d.

¹⁵¹ Žygimantas Vaitkus, interviu su autoriumi, Vilnius, Aplinkos projektų valdymo agentūra, 2007 gegužės 15d.

¹⁵² Mantas Dubauskas, „Lietuva sugebėjo pasiimti tik trečdalį ES paramos“. *Lietuvos rytas*, 2007 balandžio 3d.

Ši atvejį galima būtų iliustruoti atveju Kauno regione. 2005 m. liepos 6 d. buvo skelbtas konkursas Kauno regiono sąvartyno statybai reikalingų rangovų pasirinkimui. Buvo gauti dviejų firmų pasiūlymai, kurie 2005 m. rugsėjo 8 d. buvo vertinami vertinimo komisijos, tačiau atmesti, kaip netenkinantys konkursų sąlygų. Nuspręsta pakartoti konkursą. Tačiau vienas iš pretendentų - konsorciumas "Ernest&Young Baltic" apskundė vertinimo komisijos sprendimą Apygardos teismui, o vėliau Apeliaciniam teismui¹⁵³. Apeliacinis teismas 2006 m. balandžio 19 d. priėmė sprendimą rangovų ieškinį atmesti, tokį pat sprendimą buvo priėmęs ir Apygardos teismas. Dėl čia paminėtų priežasčių, rangovų pasirinkimas techninei pagalbai teikti užsitęsė metus.

Taigi atlikus tyrimą, pastebėta, kad atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo efektyvumui, kuriant modernius regioninius sąvartynus, didelę įtaką daro gyventojų pasipriešinimas ir kilę teisminiai ginčai. Tiek Kazokiškių, tiek Panevėžio Liūdynės gyventojų nepritarimas būsimo sąvartyno vietai įtakojo užsitęsusių projektų vykdymo darbus, regiono savivaldybės delsdavo priimti sprendimus bei buvo atsiliekiama nuo grafiko. Antrosios, mažiau akivaizdžios, bet taip pat įgyvendinimo procesą įtakojančios – verslo interesų grupės. Tam tikri verslo interesai labiau pastebimi vietos savivaldos lygmeniu, tačiau regioninių atliekų tvarkymo sistemas pastarieji gali įtakoti pradedant teisinius ginčus dėl atliekų tvarkymo projektams atlikti paskelbtų viešųjų konkursų vertinimo komisijos sprendimo. Šiuo atveju užsitęsęs teisiniams procesams vėluojama atlikti projektus bei atsiliekiama nuo regioninės atliekų tvarkymo sistemos kūrimo grafiko.

7.5. Išorinių veiksnių įtaka

Šioje darbo dalyje išoriniai veiksniai apibrėžiami kaip socialinių ar ekonominių sąlygų kaita bei kiti veiksniai, kurie nepriklauso nuo politiką įgyvendinančių ir koordinuojančių institucijų veiksmų, tačiau daro įtaką komunalinių atliekų tvarkymo sistemos kūrimui. Atlikus tyrimą išaiškėjo, kad pagrindiniai išoriniai veiksniai, lemiantys įgyvendinimo efektyvumą bei užsitęsiantį atliekų tvarkymo sistemos kūrimo procesą yra: kainų kilimas, projektuotojų bei kitų reikalingų darbuotojų trūkumas, projektų klaidos.

7.5.1. Kainų kylimas

Atliktų interviu metu visi apkaustų institucijų atstovai patvirtino, kad paskutiniaisiais metais itin ryškus darbų atlikimo, statybinių medžiagų bei kitų kainų kylimas, kas įtakoja atliekų

¹⁵³ Kauno regiono plėtros taryba, "Kauno regiono plėtros tarybos posėdžio protokolas". 2006 m. rugsėjo 6d.

tvarkymo projektams numatytą lėšų trūkumą. Aplinkos ministerijos atstovų teigimu, regioninių atliekų tvarkymo sistemų sukūrimo galimybių studijos buvo atliktos prieš penkis - šešis metus, tačiau ilgainiui situacija rinkoje pasikeitė¹⁵⁴. Tai patvirtina ir ministerijos sekretorius I. Kiškis, kurio nuomone, lėšų trūkumo problema gali turėti įtakos projektų įgyvendinimui, tad šiuo metu Vyriausybė ieško būdų, kaip rasti papildomų lėšų tolesnių projektų vykdymui ir baigti numatytus darbus¹⁵⁵. Projektų atlikimui reikalingų darbų pabrangimas jaučiamas visose regionuose, skelbiant viešuosius konkursus vis dažniau pasitaiko atveju, kada pasiūlyta mažiausia kaina būna žymiai didesnė už tą, kuri buvo numatyta sąmatose.

Pastebima, kad darbų kainos vidutiniškai pakilo nuo 20 iki 30 procentų. Didžiausias problemas patiria tie regionai, kurių sąvartynų techniniai projektai buvo parengti netinkamai, o tenkant juos perdaryti reikia neviršyti sąmatos¹⁵⁶. Per kelis metus, prieš kuriuos buvo skaičiuojama projektų vertė, labiausiai pabrango statybos darbai, energetika, ženkliai pakilo atlyginimai. Pavyzdžiu, Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo sistemos kūrimo atveju, naujam Kazokiškių sąvartyno statybai bei senų apskrities sąvartynų uždarymui buvo skirti 72 mln. litų. Tačiau prieš pusmetį pamėginus įvertinti ar visus darbus bus galima atlikti apskaičiuotomis kainomis, paaiškėjo, kad pinigų trūks, nes kainos smarkiai išaugo¹⁵⁷. Konkursai nors ir skelbiami, tačiau mažiausia rangovų pasiūlyta kaina paprastai būna didesnė negu planuota. Vilniaus apskrities atveju, manoma, kad senųjų sąvartynų uždarymo kaina bus iki 30 procentų didesnė nei tikėtasi. Aplinkos projektų valdymo agentūros direktoriaus teigimu, problema kyla dar ir dėl to, kad atliekų tvarkymo projektai turi būti vykdomi nuosekliai. Taigi priartėjant prie projekto pabaigos, sekančių projektų kainos jau viršija apskaičiuotas vertes 20 – 25 proc.¹⁵⁸. Yra pripažįstama, kad išaugus kainoms bei pasenus sąmatoms, tam tikri atliekų tvarkymo projektai stringa. Vėluoja konkursai, o juos paskelbus mažiausia pasiūlyta kaina būna per didelė, tad konkursus tenka skelbti iš naujo.

Tad, verta pastebėti, kad kainų augimas, kaip ekonominis išorinis veiksnys, įtakoja atliekų tvarkymo sistemos kūrimo procesą bei tempus. Kylant kainoms daugelis regionų susiduria su lėšų trūkumo problema, tad nors kol kas esamiems projektams užbaigti pinigų pakanka visiems

<<http://www.kaunas.aps.lt/regionas/2006-09-26.pdf>> [Žiūrėta 2007 04 05].

¹⁵⁴ Žygmantas Vaitkus, interviu su autoriumi, Vilnius, Aplinkos projektų valdymo agentūra, 2007 gegužės 15d.

¹⁵⁵ Ūla Rimkutė, "Aplinkosaugos projektams skirtos ES lėšos bus panaudotos", *Veidas*, 2007m. gegužės 3d.

¹⁵⁶ Aplinkos projektų valdymo agentūra, "Aplinkos projektų valdymo agentūros 2006 m. veiklos ataskaita". Vilnius, 2006m.

¹⁵⁷ Vilija Jankutė, "ES paramą ryja infliacija". *Verslo žinios*, 2006 gruodžio 14d.

¹⁵⁸ Ten pat.

regionams, ateities perspektyvose kyla rizika, kad regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo tempai gali lėtėti, skiriant laiką papildomo finansavimo ieškojimui.

7.5.2. Techninių darbuotojų trūkumas

Be kainų kilimo dar viena paskutiniaisiais metais išryškėjusi problema atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procese – mažėjantis konkursų dalyvių skaičius. Interviu metu visų institucijų atstovai pripažino, kad paskutiniaisiais metais jaučiamas didelis atliekų tvarkymo projektų techninius darbus atliekančių (projektuotojų, inžinierių, rangovų ir kt.) darbuotojų trūkumas, bei mažas šiuos darbus atliekančių bendrovių susidomėjimas bei dalyvavimas konkursuose.

Neretai atliekų tvarkymo sistemos kūrimo projektai užsitęsia būtent dėl ribotos konsultacines paslaugas teikiančių bei statybos darbus vykdančių bendrovių rinkos. Dėl ypač didelės apimties statybos darbų, dabartiniu metu vykdomų Lietuvos Respublikos teritorijoje, bendrovėms trūksta tiek žmogiškųjų, tiek techninių išteklių, kas sąlygoja ženklų statybos bei projektavimo darbų pabrangimą¹⁵⁹. Siekiant sumažinti šių veiksmų įtaką vykdomiems atliekų tvarkymo projektams, buvo sumažinti kvalifikaciniai reikalavimai bendrovėms ir tokiu būdu stengtasi sudaryti sąlygas didesnei konkurencijai.

Tačiau mažėjančių konkursų dalyvių skaičių be abejonės sąlygoja ir pačios Lietuvos konsultacinės bei rangovų rinkos ribotumas. Esant dideliems statybų mastams šalyje, ne retai konkursuose dalyvauja mažai kompetentingos bendrovės, kurių siūlomų paslaugų kokybė abejotina. Kartais atsitinka, kad pasiūlymų iš viso nebūna pateikiama, dėl ko konkursus tenka skelbti po kelis kartus. Pasak Aplinkos projektų valdymo agentūros atstovo Ž. Vaitkaus, šiuo metu itin jaučiamas projektuotojų trūkumas, tačiau tai sąlygoja esama padėtis rinkoje¹⁶⁰. Visgi pasirinkimą apriboja dar ir tai, kad dažniausiai susidomėjimo nesulaukiama ir iš užsienio bendrovių. Šiuo atžvilgiu rinka yra apribojama tuo, kad vykdam atliekų tvarkymo projektus, viskas turi būti daroma lietuvių kalba: tiek projektai, tiek sutartys, tiek galutinės ataskaitos¹⁶¹. Taip pat ir pati Lietuvos atliekų tvarkymo politikos sistema yra gana uždara ir sudėtinga, daug biurokratinių trikdžių ir kartais per mažos sumos, skirtos projektų įgyvendinimui. Šie aspektai dažnai užsienio bendrovėms vertinami neigiamai, tad jų dalyvavimas atliekų tvarkymo projektų vykdyme yra gana ribotas.

¹⁵⁹ Žygimantas Vaitkus, interviu su autoriumi, Vilnius, Aplinkos projektų valdymo agentūra, 2007 gegužės 15d.

¹⁶⁰ Žygimantas Vaitkus, interviu su autoriumi, Vilnius, Aplinkos projektų valdymo agentūra, 2007 gegužės 15d.

¹⁶¹ Žygimantas Vaitkus, interviu su autoriumi, Vilnius, Aplinkos projektų valdymo agentūra, 2007 gegužės 15d.

Taigi verta pažymėti, kad darbuotojų trūkumas, kaip socialinis ir ekonominis išorinis veiksnys, įtakoja vis mažėjantį dalyvių skaičių skelbiamuose atliekų tvarkymo sistemos kūrimo projektų konkursuose. Aplinkos projektų valdymo agentūra sumažino kvalifikacinius reikalavimus bendrovėms, taip stengiantis sudaryti sąlygas didesnei konkurencijai, tačiau pati problema yra ryški iki šiol bei įtakoja atliekų tvarkymo sistemos kūrimo procesą bei ilgina įgyvendinimo tempus.

7.5.3. Darbų atlikimo klaidos

Atlikto tyrimo metu visų institucijų atstovai teigė, kad atliekų tvarkymo sistemos kūrimo projektų vėlavimą nemaža dalimi įtakoja ir pačių bendrovių, laimėjusių viešuosius konkursus, darbo brokas. Daugiausiai problemų yra kilę dėl bendrovių, kurios turėjo atlikti įvairius atliekų tvarkymo sistemos kūrimo projektavimo darbus.

Pasak Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centro atstovo M. Banaičio, projektavimo klaidos iš karto užprogramuoja darbų vėlavimą ir lėtus įgyvendinimo tempus, tai patvirtina visų 10 regionų atliekų tvarkymo sistemų kūrimo atvejai¹⁶². Įgyvendinančios institucijos vis dažniau pažymi, kad galbūt vertėtų keisti esamą praktiką – pasiūlymus vertinti pagal mažiausią kainą. Tačiau konkursai turi būti skelbiami vadovaujantis LR Viešųjų pirkimų įstatymu, tad tokia išeitis yra mažai tikėtina. Taip pat savivaldybės institucijų atstovai teigia, kad vertėtų keisti sutartyje su rangovais pasirašomą nuostatą, kad projektavimo darbų atlikimo terminas, atsiradus nenumatytoms aplinkybėms, gali būti pratęstas 6 mėnesiams, nes būtent tuo dažnai naudojasi projektuotojai¹⁶³. Visos šios aplinkybės be abejo taip pat įtakoja vykdomų projektų kokybę bei daro įtaką politikos įgyvendinimo efektyvumui.

Situaciją galima būtų iliustruoti Kauno regiono atliekų tvarkymo sistemos kūrimo atveju. 2005 m. buvo paskelbtas konkursas Kauno atliekų tvarkymo sistemos sukūrimo projekto parengimui. Skelbtame konkurse dalyvavo 2 pretendentai, kurių pasiūlymų kainos skyrėsi 2,5 karto. Konkursą laimėjo UAB “Krašto projektai ir partneriai”, tačiau jau ir tuomet vertinimo komisijai kilo nemažai abejonių, ar bendrovė tikrai bus pajėgi kokybiškai atlikti visus projektavimo darbus¹⁶⁴. Abejonės pasitvirtino, nes parengtame projekte teikiami sprendimai buvo nepagrįsti nei techniškai, nei ekonomiškai, kas įtakojo projektų vykdymo vėlavimą.

¹⁶² Marius Banaitis, interviu su autoriumi, Vilnius, Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centras, 2007 balandžio 18d.

¹⁶³ Kauno regiono plėtros taryba, “Kauno regiono plėtros tarybos posėdžio protokolas”. 2006 m. rugsėjo 6d. <<http://www.kaunas.aps.lt/regionas/2006-09-26.pdf>> [Žiūrėta 2007 04 05].

¹⁶⁴ Kauno regiono plėtros taryba, “Kauno regiono plėtros tarybos posėdžio protokolas”. 2006 m. rugsėjo 6d. <<http://www.kaunas.aps.lt/regionas/2006-09-26.pdf>> [Žiūrėta 2007 04 05].

Panaši situacija susiklostė ir Marijampolės apskrities atliekų tvarkymo sistemos kūrimo atveju. Dar 2005 m. darbų konkursą laimėjusi UAB „Požeminiai darbai“ statyti sąvartyną pradėjo tik 2006 metų gegužę. Jau darbų pradžioje statybininkai skundėsi, kad jie priversti dirbti be techninių projektų, kuriuos vėluoja pateikti projektuotojai. Taip pat trukdė ir projektavimo klaidos – buvo numatytos per mažo galingumo elektros linijos, o naujas, galingesnes, teko tiesti per privačias žemes¹⁶⁵. Šakių rajono mero Juozo Bertašiaus teigimu, vis labiau kyla grėsmė, kad pastatyti laiku regioninį sąvartyną Marijampolės apskrityje bus neįmanoma.

Pasak Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centro projektų vadovo, rengiant darbo projektus dažniausiai paaiškėja sąvartyno techninio projekto parengimo trūkumai – statybininkai pasigenda sprendimų pagrindimo, techninių schemų ir aiškinamųjų raštų, ryšio tarp atskirų dalių ir sprendimų, užbaigtumo, būna ne mažai techninių klaidų¹⁶⁶. Visos šios priežastys be abejonės įtakoja projektų kokybę bei ilgina įgyvendinimo tempus.

Aplinkos projektų valdymo agentūros atstovo, Ž. Vaitkaus, nuomone, projektų įgyvendinimo vėlavimą bei užsitęsiančius atliekų tvarkymo sistemos kūrimo etapus sąlygoja dar ir tai, kad pačioje pradžioje projektų planavime buvo nustatyti per daug optimistiški įgyvendinimo terminai¹⁶⁷. Patys pirmieji projektai buvo suplanuoti per daug optimistiškai, neatsižvelgiant į galimas projektų vykdyme atsirasti problemas. Tik paskutiniai planuojami projektai jau buvo planuojami taip, kad būtų skirta papildomo laiko, atsiradus nenumatytoms aplinkybėms. Tad nekokybiškai bendrovių atliktų darbų, projektuojant ir kuriant regionines atliekų tvarkymo sistemas, galime pastebėti praktiškai visuose regionuose. Be abejo, nepakankama darbų kokybė lemia ir projektų įgyvendinimo tempus bei įtakoja pačios atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo efektyvumą.

Taigi sėkmingam užduočių ir funkcijų vykdymui reikalingi ne tik patyrę ir kvalifikuoti specialistai, geranoriškas bendradarbiavimas, bet ir tam tikra prisiimta atsakomybė už pačio projekto įgyvendinimą. Įgyvendinant atliekų tvarkymo politiką Lietuvoje, modernių komunalinių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo atveju, įgyvendinančios ir koordinuojančios institucijos ne visada gali įtakoti projektų vykdymo eigą. Tai yra sunkiai įmanoma, kai darbų atlikimo vėlavimą, ar apskritai jų neatlikimą sąlygoja išoriniai ekonominiai, socialiniai bei kiti veiksniai, kurių pasekoje užsitęsia ir pats sistemos kūrimas. Rinkos ribotumas bei reikiamų specialistų trūkumas sąlygoja, kad konkursuose dalyvauja vis mažiau kompetentingų bendrovių ir specialistų arba

¹⁶⁵ Liucija Burbienė, „Sąvartynas statomas per kančias”. *Lietuvos rytas*, 2007 balandžio 5d.

¹⁶⁶ Marius Banaitis, interviu su autoriumi, Vilnius, Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centras, 2007 balandžio 18d.

¹⁶⁷ Žygimantas Vaitkus, interviu su autoriumi, Vilnius, Aplinkos projektų valdymo agentūra, 2007 gegužės 15d.

pasiūlymų iš viso nepateikiama, dėl ko konkursus tenka skelbti iš naujo. Ribota rinka bei bendros ekonominės tendencijos šalyje sąlygoja ir žymų kainų kilimą, kas įtakoja visų projektų įgyvendinimo pabrangimą bei ryškėjantį lėšų trūkumą. Esant mažai pasirinkimo galimybei, vis dažniau viešus konkursus laimi nepakankamai kvalifikacijos bei įgūdžių turinčios bendrovės, kurių darbas ne retai atliekamas su klaidomis, poveikį tolesnei projektų vykdymo eigai bei įgyvendinimo neefektyvumui.

Išvados ir pasiūlymai

Lietuvoje, siekiant įgyvendinti visus ES teisės reikalavimus atliekų tvarkymo srityje, yra prasidėjęs atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procesas. Šiam tikslui yra kuriamos dešimt regioninių atliekų tvarkymo sistemų Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Telšių, Utenos regionuose bei Marijampolės ir Vilniaus apskrityse, kurių įgyvendinimo metu turi būti įsteigti 11 modernių sąvartynų, atitinkančių visus Europos Sąjungos reikalavimus. Šio darbo tikslas buvo nustatyti Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo efektyvumą sąlygojančias problemas Lietuvoje, regioninių sąvartynų steigimo atveju. Siekiant įvertinti Lietuvos atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo efektyvumą bei identifikuoti komunalinių sąvartynų steigimo atveju kylančias problemas, buvo pasirinktas “iš viršaus į apačią” politikos įgyvendinimo modelis bei pasiremta P. A. Sabatier sėkmingo įgyvendinimo šešiomis sąlygomis.

Darbe buvo atliktas tyrimas, remiantis giluminio interviu metodu bei apklausti visų su įgyvendinimo procesu susijusių institucijų atstovai. Siekiant identifikuoti bendras problemas, kylančias regionuose atliekų tvarkymo srityje, buvo atlikta straipsnių apžvalga spaudoje. Atlikus tyrimą, daroma išvada, kad atliekų tvarkymo politika Lietuvoje yra įgyvendinama neefektyviai – kuriant regionines atliekų tvarkymo sistemas susiduriama su teisinio reglamentavimo ir politikos įgyvendinamumo, kvalifikacijos ir pajėgumų stokos, Europos Sąjungos paramos lėšų įsisavinimo, interesų grupių įtakos bei ekonominių, socialinių ir kitų išorinių veiksnių įtakos problemomis, kurios sąlygoja neefektyvų atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimą Lietuvoje. Daromos išvados:

1. Atliekų tvarkymą reglamentuojantys Lietuvos Respublikos teisės aktai nepakankamai apibrėžia įgyvendinimo procese dalyvaujančių institucijų atsakomybę bei funkcijų pasiskirstymą. Aplinkos ministerija kaip pagrindinė institucija reglamentuojanti ir administruojanti atliekų tvarkymą Lietuvoje, turi ribotas galias koordinuoti atliekų tvarkymo sistemų kūrimo eigą bei negali daryti įtaką savivaldybių veiksams ir prireikus imtis sankcijų.
2. Lietuvos Respublikos teisės aktai nereglamentuoja savivaldybių institucijų atsakomybės už projektų įgyvendinimo eigą bei rezultatus. Kuriant regionines atliekų tvarkymo sistemas savivaldybės dažnai vėluoja rengti reikiamus dokumentus, delsia priimti sprendimus.
3. Atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo struktūroje yra pastebimas funkcijų dubliavimasis tarp Aplinkos ministerijos bei Aplinkos projektų valdymo agentūros, taip pat tarp Aplinkos projektų valdymo agentūros ir regioninių atliekų tvarkymo centrų.

4. Savivaldybių įkurtų regioninių atliekų tvarkymo centrų bendradarbiavimas su kitomis projektu vykdyje dalyvaujančiomis institucijomis yra dažnai komplikuoatas, nes nėra iki galo aišku, kokias funkcijas jiems perdavė savivaldybės. RATC neturi realios atsakomybės dėl projektų laiko grafiko, dėl ko kartais yra nepakankamas suinteresuotumas savalaikiu projektų įgyvendinimu.
5. Apskričių viršininkų funkcijos atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procese nėra aiškiai apibrėžtos, o tiesioginis dalyvavimas įgyvendinant atliekų tvarkymo politikos sritį yra labai ribotas. Apskričių viršininkų administracijos turi ribotą galimybę koordinuoti savivaldybių veiksmus ir dažniausiai atlieka tik patariamąjį, konsultacinį vaidmenį.
6. Visų institucijų bendra problema – administracinių gebėjimų bei pajėgumų trūkumas. Nepakankamas darbuotojų kvalifikacija bei jų skaičius mažina atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo efektyvumą. Esant darbuotojų trūkumui, darbų atlikimui reikia kur kas daugiau laiko, todėl institucijos ne visada spėja atlikti darbus iki numatyto grafiko. Atliekų tvarkymo sistemų kūrimo dalyvaujančiose institucijose vyrauja didelė darbuotojų kaita, dažnai išskyla darbuotojų perviliojimo į privatų sektorių problema.
7. Europos Sąjungos paramos lėšų įsisavinimo tempai vis dar nėra pakankami, tad kyla rizika, kad nebus spėta panaudoti visos atliekų tvarkymo sistemų kūrimui suteiktos paramos. Tačiau paskutinių dviejų metų laikotarpyje paramos panaudojimo tempai sparčiai auga. Problemos mastai ženkliai mažėja
8. Išskirtos dvi – piliečių bendruomenių ir verslo, pagrindinės interesų grupės, įtakančios atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo efektyvumą Lietuvoje. Piliečių bendruomenių protestai dėl šalia jų gyvenviečių statomų regioninių sąvartynų ilgina atliekų tvarkymo projektų įgyvendinimo laiką. Verslo interesų grupės, nelaimėjusios viešųjų konkursų dėl atliekų tvarkymo projektų vykdymo, apskundžia vertinimo komisijos sprendimus teismams. Užsitęsęs teisiniams procesams vėluojama įgyvendinti atliekų tvarkymo projektus bei atsiliekiama nuo bendro regioninės atliekų tvarkymo sistemos kūrimo grafiko.
9. Pagrindiniai išoriniai veiksniai, sąlygojantys atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo efektyvumą yra kainų kylimas, projektuotojų bei kitų reikalingų darbuotojų trūkumas, darbų atlikimo klaidos. Kainų augimas, kaip išorinis ekonominis veiksnys, įtakoja lėšų trūkumą atliekų tvarkymo sistemų kūrimo darbams atlikti. Ribota rinka sąlygoja kvalifikuotų darbuotojų, reikalingų atliekų tvarkymo projektams vykdyti, trūkumą, taip pat mažėjantį bendrovių susidomėjimą skelbiamais atliekų tvarkymo sistemų kūrimo projektų konkursais. Esant mažai pasirinkimo galimybei, vis dažniau viešus konkursus laimi nepakankamai kvalifikacijos bei

įgūdžių turinčios bendrovės, kurių darbas ne retai atliekamas su klaidomis, kas daro poveikį tolesnei projektų vykdymo eigai bei įgyvendinimo neefektyvumui.

10. Visuomenės informavimas apie vykdomą atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procesą nėra pakankamas. Dažnai trūksta informacijos apie kuriamą regiono atliekų tvarkymo sistemą ir jos eigą. Visuomenė nėra supažindinama su būsimos modernios atliekų tvarkymo sistemos funkcijomis bei privalumais.

Įvertinus atliekų tvarkymo politikos įgyvendinime kylančias problemas, sąvartynų steigimo atveju, daroma išvada, kad kyla rizika, jog ne visi regionai suspės iki 2009 m. liepos 16 d. įrengti naujus regioninius sąvartynus. Didžiausia rizika kyla dėl Panevėžio, Utenos, Tauragės bei Kauno regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo atveju. Jei iki Europos Sąjungos numatyto termino nebus laiku suspėta pastatyti naujų regioninių sąvartynų bei iki 2009 m. liepos mėnesio pradėti jų eksploatavimą, Lietuvai gresia sankcijų už įsipareigojimų nevykdymą grėsmė.

Pateikiamos darbo išvados patvirtina darbo pradžioje išsikeltą hipotezę, kad neefektyvų Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimą Lietuvoje sąvartynų steigimo atveju, sąlygoja: teisinio reglamentavimo ir tikslų įgyvendinamumo, valdymo struktūrų funkcijų pasiskirstymo, administracinių gebėjimų stokos, interesų grupių įtakos, socialinių ir ekonominių sąlygų kaitos problemos.

Įgyvendinant atliekų tvarkymo politiką Lietuvoje, sąvartynų steigimo atveju, teikiami pasiūlymai Lietuvos Respublikos Vyriausybei bei Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai:

1. Siūloma nustatyti aiškias atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procese dalyvaujančių institucijų – LR Aplinkos ministerijos, Aplinkos projektų valdymo agentūros, savivaldybių, regioninių atliekų tvarkymo centrų, apskričių viršininkų, funkcijas, bei kiekvienos institucijos konkrečią atsakomybę regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo procese.
2. Siūloma griežčiau reglamentuoti atliekų tvarkymo projektų įgyvendinimo kontrolę bei visų regioniniame atliekų tvarkymo sistemų kūrime dalyvaujančių institucijų atskaitomybę.
3. Siūloma supaprastinti atliekų tvarkymo sistemų kūrimo projektų vertinimo procesą ir atliekų tvarkymo projektų vykdymo dokumentus tikrinti atrankos būdu.
4. Siūloma numatyti griežtesnes sankcijas bendrovėms bei kitiems susijusiems veikėjams už atitinkamo atliekų tvarkymo projekto neįgyvendinimą ar įgyvendinimą ne laiku bei nekokybiškai.
5. Siūloma skirti didesnę dėmesį visuomenės informavimui apie vykdomų regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo eigą, įgyvendinamus atliekų tvarkymo projektus, būsimos regioninės atliekų tvarkymo sistemos naudą bei privalumus.

Naudota literatūra ir šaltiniai

Literatūra:

1. Arbačiauskas V. *Aplinkos apsaugos veiksmingumo įvertinimas*. – Kaunas: Technologija, 2005.
2. Baltrėnas P., Sojka K., Vasarevičius S. *Aplinkos apsauga ir teisė*. Vilnius, 1997.
3. Budnikienė R., Dūdulytė Z., ir kt. *Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politika ir jos įgyvendinimas Lietuvoje*. Vilnius, 2002.
4. Denhardt, Robert B. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001.
5. Gražulevičienė Regina. *Aplinkos politika*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2004.
6. Ham, Christopher, Michael Hill. *The policy process in the modern capitalist state*. 2 leid. New Yourk: Harvester Wheatsheaf, 1993.
7. Howlett, Michal, M. Ramesh. *Studying public policy. Policy cycles and Policy subsystems*. Toronto: McClelland and Stewart, 1992.
8. Lane, Jan Eric. *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
9. Markovienė – Ragulskytė R. *Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais*. Vilnius: Eugrimas, 2005.
10. Markovienė – Ragulskytė, Rasa. *Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais*. Vilnius: Eugrimas, 2005.
11. Mazmanian, Daniel, Paul A. Sabatier. *Implementation and public policy: with a new postscript*. Lanham: University Press of America, 1989.
12. Paltanavičiūtė G. *Aplinkos būklė Lietuvoje. Aplinkos apsauga: problemos ir galimi sprendimai*” Respublikinės konferencijos medžiaga. Panevėžys, 2005.
13. Parsons, Wayne. *Viešoji politika: Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
14. Peters, B. Guy. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002.
15. Pressman, L. Jeffrey, Aaron Wildavsky. *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland, or..* 2 leid. Berkeley: University of California Press, 1979.
16. Pulzl, Helga, Oliver Treib. *Policy implementation*, 2006.
<<http://elaine.ihs.ac.at/~treib/download/PuelzlTreibPolicyImplementation2006.pdf>> [Žiūrėta 2006 05 01].

17. Semėnienė D., Stanikūnienė M. *ES poveikis Lietuvos savivaldybėms aplinkos apsaugos srityje*. Vilnius, 2003.
18. Vilpišauskas, Ramūnas, Vitalis Nakrošis. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas, 2003.
19. Vilpišauskas, Ramūnas, Vitalis Nakrošis. *Viešosios politikos įgyvendinimas Lietuvoje: "Trūkstamos grandies" analizė*. Santrauka, 2002.
<[http://www.tspmi.vu.lt/files/mprojektai/viesosios%20politikos%20igyvendinimas%20\(santrauka\).doc](http://www.tspmi.vu.lt/files/mprojektai/viesosios%20politikos%20igyvendinimas%20(santrauka).doc)> [Žiūrėta 2006 05 01].
20. Weimer, David L, Aidan R. Vining. *Policy analysis: concept and practice*. 3 leid. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1999.

Šaltiniai:

1. Aplinkos projektų valdymo agentūra, "Aplinkos projektų valdymo agentūros 2006 m. veiklos ataskaita", Vilnius, 2006m.
2. Aplinkos projektų valdymo agentūra, "Aplinkos projektų valdymo agentūros 2005 m. veiklos ataskaita", Vilnius, 2005m.
3. Aplinkos projektų valdymo agentūra, "Aplinkos projektų valdymo agentūros 2004 m. veiklos ataskaita", 2004m. <http://www.apva.lt/lt/main/cohesion_fund/notifications> [Žiūrėta 2007 03 01].
4. Aplinkos projektų valdymo agentūra, "Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūros nuostatai". (Nr. D1-239), 2005 gegužės 10d.
<<http://www.apva.lt/repository/Nuostatai%20APVA%202005-05-10.doc>> [Žiūrėta 2007 04 15]
5. *ES politika dėl specifinių atliekų srautų. Regiono ir vietos valdžios uždaviniai*. Aplinkos valdymo ir technologijų centro leidinys, 2004 m. <<http://www.ecat.lt/leidiniai/archyvas.php>> [Žiūrėta 2006 11 17]
6. Kauno regiono plėtros taryba, "Kauno regiono plėtros tarybos posėdžio protokolas". 2006 m. rugsėjo 6d. <<http://www.kaunas.aps.lt/regionas/2006-09-26.pdf>> [Žiūrėta 2007 04 05].
7. LR Aplinkos ministerija, "Aplinkos apsaugos agentūros duomenys apie Lietuvoje susidariusias ir sutvarkytas atliekas". (2005 m.). <<http://aaa.am.lt/VI/index.php#a/2829>> [Žiūrėta 2007 04 15].

8. LR Aplinkos ministerija, "Lietuvos savivaldybių bendradarbiavimas atliekų tvarkymo srityje. Galutinė ataskaita". 2002 m. <<http://www.am.lt/VI/index.php#a/2256>> [Žiūrėta 2006 12 01].
9. LR Aplinkos ministerija. "Atliekos. Aplinkos būklė 2004". LR Aplinkos ministerijos leidinys, 2004. <<http://www.am.lt/VI/files/0.431529001139839463.doc>> [Žiūrėta 2006 12 01].
10. LR Aplinkos ministerija. "Atliekos. Aplinkos būklė 2004". LR Aplinkos ministerijos leidinys, 2004, 2.. <<http://www.am.lt/VI/files/0.431529001139839463.doc>> [Žiūrėta 2006 12 01].
11. LR Valstybės kontrolė, "Komunalinių atliekų tvarkymas", valstybinio audito ataskaita. (Nr. 2020-20-2). 2006 m. gegužės 9d., 15.
<http://vkontrolė.lt/dokumentai/leidiniai/n14/komunaliniu_atlieku.pdf> [Žiūrėta 2006 12 01].
12. Rimgaudas Špokas. "Regioninių atliekų tvarkymo sistemų sukūrimas". Pranešimas. LR Aplinkos ministerija, 2007m.
13. Sanglaudos fondo projektų, patvirtintų 2000-2006 m., sąrašas. Finansų ministerijos leidinys. P. 64 <http://www.esparama.lt/lt/sanglaudos_fondas/informacijos_viesinimo_priemones> [Žiūrėta 2007 03 15].
14. *Tausesnis išteklių naudojimas: teminė atliekų prevencijos ir perdirbimo strategija.*
<http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=4963> [Žiūrėta 2006 11 10].
15. Vilniaus apygardos administracinio tesimo pranešimas spaudai, "Teismas atmetė Kazokiškių bendruomenės ir jos narių skundą". 2007 m. balandžio 12d.
<<http://www.vaateismas.lt/index.php/lt/37495/>> [Žiūrėta 2007 04 20].

Kiti šaltiniai:

1. Bartasevičius Valdas, "Kazokiškių priešininkai griaua aplinkosaugininkų strategiją". *Lietuvos rytas*, 2006 m. balandžio 19d.
2. Bartasevičius Valdas, "ES milijardai kuria įtarumo atmosferą", *Lietuvos rytas*, 2006 spalio 9d.
3. Burbienė Liucija, "Sąvartynas statomas per kančias". *Lietuvos rytas*, 2007 balandžio 5d.
4. Dubauskas Mantas, "Lietuva sugebėjo pasiimti tik trečdalį ES paramos". *Lietuvos rytas*, 2007 balandžio 3d.
5. "Elta" informacija, "Vėluojama įrengti sąvartynus", *Respublika*, 2006 gegužės 20d.
6. Gabartas Renaldas, "Šiukšlių karas", *Kauno diena*, 2007 rugsėjo 12d.

7. Gudavičius Stasys, "Aplinkosauga – nuolatinis kovos laukas", *Kauno diena*, 2006 liepos 29d.
8. Jankutė Vilija, "ES paramą ryja infliacija". *Verslo žinios*, 2006 gruodžio 14d.
9. Pečkauskaitė Agnė., "Aplinkosaugos projektai neblizga", *Verslo žinios*, 2005 rugsėjo 29d.
10. Rimkutė Ūla, "Aplinkosaugos projektams skirtos ES lėšos bus panaudotos", *Veidas*, 2007m. gegužės 3d.
11. Skavičienė Rita, "Liūdyniečių vienybę suskaldė sąvartyno pinigai?". *Panevėžio balsas*, 2006 spalio 11d.
12. Staniulytė Teresė, "ES lėšos – po premjero nagu", *Verslo žinios*, 2007m. gegužės 5d.
13. Tvirbutas Saulius, "Modernūs sąvartynai ryja milijonus", *Kauno diena*, 2007 m. spalio 10d.

Europos Sąjungos teisės aktai:

1. 1975 m. birželio 16 d. Tarybos direktyva. *Dėl naudotų alyvų šalinimo* 75/439/EEB.
<[http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=91116&p_query=&p_tr2=2?](http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=91116&p_query=&p_tr2=2?>)>
[Žiūrėta 2006 11 17]
2. 1975 m. liepos 15 d. Tarybos direktyva. *Dėl atliekų*. 75/442/EEB
<[http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=3623&p_query=&p_tr2=2?](http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=3623&p_query=&p_tr2=2?>)>
[Žiūrėta 2006 11 10]
3. 1978 m. vasario 20 d. Tarybos direktyva. *Dėl titano dioksido pramonės atliekų* 78/176/EEB.
<[http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=6147&p_query=&p_tr2=2?](http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=6147&p_query=&p_tr2=2?>)>
[Žiūrėta 2006 11 20]
4. 1986 m. birželio 12 d. Tarybos direktyva. *Dėl aplinkos, ypač dirvožemio, pasaugos naudojant žemės ūkyje nuotekų dumblių direktyva* 86/278/EEB.
<[http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=91119&p_query=&p_tr2=2?](http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=91119&p_query=&p_tr2=2?>)>
[Žiūrėta 2006 11 17]
5. 1991 m. kovo 18 d. Tarybos direktyva *Iš dalies pakeičianti Direktyvą 75/442/EEB dėl atliekų*. 91/156/EEB.
<[http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=35132&p_query=&p_tr2=2?](http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=35132&p_query=&p_tr2=2?>)>
[Žiūrėta 2006 11 10]
6. 1991 m. kovo 18 d. Tarybos direktyva. *Dėl baterijų ir akumuliatorių, turinčių tam tikrą pavojingų medžiagų* 91/157/EEB.
<[http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=6152&p_query=&p_tr2=2?](http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=6152&p_query=&p_tr2=2?>)>
[Žiūrėta 2006 11 17]
7. 1991 m. gruodžio 12 d. Tarybos direktyva. *Dėl pavojingų atliekų*. 91/698/EEB.
<[http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=3124&p_query=&p_tr2=2?](http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=3124&p_query=&p_tr2=2?>)>
[Žiūrėta 2006 11 10]
8. 1993 m. vasario 1 d. Tarybos reglamentas. *Dėl atliekų vežimo Europos Bendrijos viduje, į Bendriją ir iš jos priežiūros ir kontrolės* 259/93/EEB.
<[http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=9130&p_query=&p_tr2=2?](http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=9130&p_query=&p_tr2=2?>)>
[Žiūrėta 2006 11 10]
9. 1993 m. gruodžio 20 d. Komisijos sprendimas, *pateikiantis sąrašą atliekų pagal Tarybos Direktyvos 75/442/EEB dėl atliekų 1 straipsnį* 94/3/EB.

- <http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=3630&p_query=&p_tr2=2>
[Žiūrėta 2006 11 10]
10. 2000 m. lapkričio 27 d. Europos Parlamento direktyva *Dėl uostų priėmimo įrenginių, skirtų laivuose susidarančioms atliekoms ir krovinių likučiams* 2000/59/EB.
<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=35035&p_query=&p_tr2=2>
[Žiūrėta 2006 11 15]
 11. 1994 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva. *Dėl pakuočių ir pakuočių atliekų* 94/62/EB.
<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=26696&p_query=&p_tr2=2>
[Žiūrėta 2006 11 15]
 12. 1996 rugsėjo 16 d. Tarybos direktyva. *Dėl Polichlorintų befenilų ir polichlorintų terfenilų šalinimo* 96/59/EB.
<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=7880&p_query=&p_tr2=2>
[Žiūrėta 2006 11 17]
 13. 1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva. *Dėl atliekų sąvartynų* 1999/31/EB.
<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=11917&p_query=&p_tr2=2>
[Žiūrėta 2006 11 10]
 14. 2000 m. rugsėjo 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva. *Direktyva dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių* 2000/53/EB.
<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=18608&p_query=&p_tr2=2>
[Žiūrėta 2006 11 20]
 15. 2000 m. gruodžio 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva. *Dėl atliekų deginimo* 2000/76/EB.
<http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=42502&p_query=&p_tr2=2>
[Žiūrėta 2006 11 15]

LR įstatymai:

1. LR Aplinkos apsaugos įstatymas. Aktuali redakcija 2005 03 04.
<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=253930&p_query=&p_tr2=>>
[Žiūrėta 2006 11 28]
2. LR Atliekų tvarkymo įstatymas. Aktuali redakcija 2005 03 24.
<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=259452&p_query=&p_tr2=>>
[Žiūrėta 2006 11 28]
3. LR Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas. Aktuali redakcija 2006 03 16.
<http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_1?p_id=272472&p_query=&p_tr2=>>
[Žiūrėta 2007 01 05]
4. LR Radioaktyvių atliekų tvarkymo įstatymas. Aktuali redakcija 2005 09 29.
<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=263611&p_query=&p_tr2=>>
[Žiūrėta 2006 11 28]
5. LR Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas. Aktuali redakcija 2001 m. rugsėjo 25 d.
<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=259557&p_query=&p_tr2=>>
[Žiūrėta 2007 01 05]

Kiti teisės aktai:

1. 1999 m. gegužės 17 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr.593. *Dėl valstybinės atliekų valdymo strategijos ir veiksmų programos matmenų.*
<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=80344> [Žiūrėta 2007 01 10].
2. 1999 m. liepos 14 d. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas. Nr. 217. *Dėl atliekų tvarkymo taisyklių patvirtinimo.*
<http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_1?p_id=84302> [Žiūrėta 2007 01 05].
3. 2000 m. spalio 18 d. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas. *Dėl atliekų sąvartynų įrengimo, eksploatavimo, uždarymo ir priežiūros po uždarymo taisyklių patvirtinimo.*
<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=112711&p_query=atliek%C5%B3%20tvarkymo> [Žiūrėta 2007 01 05].
4. 2002 m. balandžio 12 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 519. *Dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo.*
<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=269324> [Žiūrėta 2007 01 10].
5. 2005 m. liepos 15 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 88-3310. *Dėl regioninių atliekų tvarkymo sistemos sukūrimo projektų pripažinimo turinčiais valstybinę svarbą.*
<http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_home.homehttp://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_home.home> [Žiūrėta 2007 01 10].

**“Europos Sąjungos atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimo problemos Lietuvoje:
sąvartynų steigimo atvejis”**

INTERVIU KLAUSIMYNAS

- Vardas:
- Pavardė:
- Pareigos:
- Institucija:
- Data:

Interviu metodas: kokybinis socialinių tyrimu metodas – struktūruotas giluminis interviu.

Respondentai: Lietuvos atliekų tvarkymo politikos regioninių komunalinių sistemų kūrimo procese įvairiuose lygmenyse dalyvaujančių institucijų atstovai.

Interviu tikslas: įvertinti esamą modernių regioninių sąvartynų steigimo būklę Lietuvoje, išskirti bendras bei specifines problemas įgyvendinimo procese.

Interviu klausimynas:

Nr.	Klausimai
1.	Kokios yra Jūsų atstovaujamos institucijos funkcijos įgyvendinant modernios regioninės komunalinių atliekų tvarkymo sistemos kūrimo sritį Lietuvoje?
2.	Kaip vertinate atliekų tvarkymo politikos teisinį reglamentavimą Lietuvoje: <ul style="list-style-type: none"> - ar teisės aktai aiškūs, suprantami; - ar nepastebimas teisės aktuose institucijų funkcijų dubliavimasis; - ar Jūsų manymu pakankamai reglamentuotas įgyvendinimo procese dalyvaujančių institucijų funkcijų pasiskirstymas?
3.	Kaip vertinate atliekų tvarkymo politikos šalyje esamą institucinę sąrangą, tarpinstitucinių funkcijų pasidalijimą, bendradarbiavimą, kuriant regionines atliekų tvarkymo sistemas: <ul style="list-style-type: none"> - LR Aplinkos ministerijos; - Aplinkos projektų valdymo agentūros; - Savivaldybių institucijų; - Regioninių atliekų tvarkymo centrų - Apskričių viršininkų?

4.	<p>Kaip vertinate regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo būklę Lietuvoje:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ar projektai įgyvendinami laiku; - kokios priežastys sąlygoja įgyvendinimo problemas; - kokie galimi sprendimo būdai?
5.	<p>Kaip Jūsų vertinate interesų grupių, visuomenės daromą įtaką regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo eigai:</p> <ul style="list-style-type: none"> - visuomenės; - “žaliųjų judėjimų”; - verslo ir kitų interesų grupių; - ar šių interesų grupių dalyvavimas atliekų tvarkymo sistemų kūrime įtakoja sistemos įgyvendinimo procesą ?
6.	<p>Ar vykstantys teismų procesai, Jūsų vertinimu, įtakoja atliekų tvarkymo sistemos kūrimo efektyvumą?</p>
7..	<p>Kaip Jūsų vertinate įgyvendinimo procese dalyvaujančių institucijų tarnautojų administracinius gebėjimus, kvalifikaciją:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ar pakankamas kvalifikuotų darbuotojų skaičius; - Ar pakankama tarnautojų kvalifikacija?
8.	<p>Kaip vertinate regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrime dalyvaujančių techninių darbuotojų darbą:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ar pakankama projektuotojų, konsultantų, inžinierių ir kitų darbuotojų kvalifikacija? - ar pakankamas konsultantų, projektuotojų, statybos ir kitų bendrovių skaičius dalyvauja konkursuose?
9.	<p>Kaip vertinate finansinę regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo būklę:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ES paramos panaudojimo; - lėšų pakankamumo brangstant statybos ir projektavimo darbams?
10.	<p>Kaip vertinate regioninių komunalinių atliekų tvarkymo sistemos kontrolę:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ar Aplinkos ministerija pajėgi kontroliuoti atliekų tvarkymo politikos įgyvendinimą; - ar projektų priežiūros komitetų veikla yra pakankama kontroliuojant projektų vykdymą?

Regioninės atliekų tvarkymo sistemos kūrimo projektai Lietuvoje

Alytaus, Tauragės, Šiaulių, Klaipėdos, Telšių, Kauno, Utenos ir Panevėžio regionų, Vilniaus, Marijampolės apskričių regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimas Lietuvoje, kurių finansavimas vykdomas pagal Lietuvos Respublikos finansų ministerijos ir Europos Komisijos pasirašytus finansinius memorandumus.¹⁶⁸

Projektas Nr. 2001/LT/16/P/PE/003 “Alytaus regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas”	
Galutinis paramos gavėjas/užsakovas:	UAB “Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras” (ARATC)
Projekto pradžios data:	2001-12-13
Projekto pabaigos data:	2008-12-31
Projekto įgyvendinimo savivaldybės:	Alytaus miesto, Alytaus rajono, Varėnos rajono, Druskininkų, Lazdijų rajono, Prienų rajono, Birštono
Projekto vertė (eurais):	5 928 642
Projekto tikslai ir rezultatai:	<p>Projektas numato integruotos atliekų sistemos, kuri atitiks ES ir Lietuvos teisės aktų reikalavimus, sukūrimą Alytaus apskrityje ir dvejose Kauno apskrities savivaldybėse.</p> <p>Projektas apima: atliekų surinkimą, transportavimą, deponavimą ir atliekų valdymo sistemos organizavimą.</p> <p>Projektas bus įgyvendintas bendradarbiaujant su privačiu sektoriumi, kuris bus atsakingas už atliekų surinkimą, transportavimą, rūšiavimą, perdirbimą ir atitinkamą investavimą į įrangą ir specialias transporto priemones.</p> <p>Projekto įgyvendinimo metu bus:</p> <ul style="list-style-type: none"> - įrengtas naujas regioninis sąvartynas; - įrengtos dvi kompostavimo aikštelės; - įrengtos trys atliekų priėmimo aikštelės; - uždarytas senasis Alytaus miesto sąvartynas; - įsigyta įranga naujam regioniniam sąvartynui bei mobili kompostavimo įranga.
Projektas Nr. 2004/LT/16/C/PE/001 “Kauno regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas”	
Galutinis paramos gavėjas/užsakovas:	Viešoji įstaiga Kauno regiono atliekų tvarkymo centras

¹⁶⁸ Sanglaudos fondo projektų, patvirtintų 2000-2006 m., sąrašas. Finansų ministerijos leidinys. P. 64
 <http://www.esparama.lt/lt/sanglaudos_fondas/informacijos_viesinimo_priemones> [Žiūrėta 2007 03 15].
 <http://www.finmin.lt/finmin/content/document.jsp?doclocator=web%2Fstotis_inf.nsf%2F0%2FBB41567F92F83EB7C2256F900043A674> [Žiūrėta 2007 03 15].

Projekto pradžios data:	2004-07-30
Projekto pabaigos data:	2009-12-31
Projekto įgyvendinimo savivaldybės:	Kauno rajono, Kauno miesto, Jonavos rajono, Kaišiadorių rajono, Kėdainių rajono, Raseinių rajono
Projekto vertė (eurais):	18 432 000
Projekto tikslai ir rezultatai:	<p>Projektas apima visą Kauno apskritį (išskyrus dvi savivaldybes – Prienuo rajono ir Birštono, kurios yra įtrauktos į Alytaus regiono komunalinių atliekų tvarkymo sistemą). Numatyta įrengti 2 modernius regioninius buitinių atliekų sąvartynus: Lapėse ir Zabieliškyje.</p> <p>Projekto metu numatoma vykdyti šią preliminarią techninę veiklą:</p> <ul style="list-style-type: none"> - naujų sekcijų Lapėse ir Zabieliškio regioniniuose sąvartynuose įrengimas; - visų ES reikalavimų neatitinkančių sąvartynų ir šiukšlynų, kurių yra 68, uždarymas ir sutvarkymas iki 2008 m. pabaigos; - 6 stambiagabaričių, statybos, biodegraduojančių, elektros ir elektroninės įrangos atliekų ir pavojingų buitinių atliekų surinkimui skirtų atliekų priėmimo punktų įrengimas kiekvienoje savivaldybėje; - 1 kompostavimo aikštelių žaliosioms atliekoms įrengimas; - 1 statybos ir griovimo atliekų surinkimo ir perdirbimo aikštelės įrengimas; - reikalingo skaičiaus skirtingų rūšių ir pajėgumų konteinerių bei atliekų konteinerių pervežimo priemonių įsigijimas.
Projektas Nr. 2002/LT/16/P/PE/010 “Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas”	
Galutinis paramos gavėjas/užsakovas:	UAB “Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras”
Projekto pradžios data:	2002-12-17
Projekto pabaigos data:	2007-12-31
Projekto įgyvendinimo savivaldybės:	Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono, Kretingos rajono, Neringos miesto, Palangos miesto, Skuodo rajono, Šilutės rajono
Projekto vertė (eurais):	15 275 000
Projekto tikslai ir rezultatai:	<p>Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo sistemos kūrimo projektas numato:</p> <ul style="list-style-type: none"> - regiono atliekų tvarkymo centro (akcininkai: Klaipėdos apskrities savivaldybės), atsakingo už atliekų apdorojimą ir panaudojimą bei pagalbą savivaldybėms atliekų tvarkymo klausimais, įkūrimas; - atliekų surinkimo paslaugų gerinimas ir vykdymas vietovėse, turinčiose daugiau nei 1000 gyventojų ir gyvenvietėse su daugiau nei 200 gyventojų; - 7 priėmimo aikštelių įrengimas (po vieną kiekvienoje savivaldybėje) tose vietovėse, kuriose nėra perdirbamų atliekų surinkimo iš gyventojų, ir bus surenkamos perdirbamos atliekos, pavojingos atliekos bei žaliosios atliekos; - egzistuojančių sąvartynų uždarymas; - naujo sąvartyno pagal naujausias technologijas ir ES standartus įrengimas; - 7 kompostavimo aikštelių įrengimas kiekvienoje savivaldybėje.

Projektas Nr. 2002/LT/16/P/PE/011 “Marijampolės apskrities atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas”	
Galutinis paramos gavėjas/užsakovas:	UAB “Marijampolės apskrities atliekų tvarkymo centras” (MAATC)
Projekto pradžios data:	2002-12-17
Projekto pabaigos data:	2008-12-31
Projekto įgyvendinimo savivaldybės:	Marijampolės, Kalvarijos, Kazlų Rūdos, Šakių rajono, Vilkaviškio rajono
Projekto vertė (eurais):	13 009 000
Projekto tikslai ir rezultatai:	<p>Marijampolės regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimą projektą sudaro:</p> <ul style="list-style-type: none"> - regioninio atliekų tvarkymo centro ir II kategorijos atliekų (nepavojingos atliekos) sąvartyno sukūrimas pagal ES teisinius reikalavimus ir naujausias technologijas; - atliekų surinkimo paslaugų atnaujinimas ir pratęsimas; - 5 didžiųjų atliekų priėmimo aikštelių įrengimas antrinėms žaliavoms, pavojingoms ir buitinėms atliekoms surinkti (po 1 kiekvienoje savivaldybėje); - egzistuojančių sąvartynų, šiukšlynų Marijampolės regione uždarymas; - duomenų surinkimas apie atliekų kokybę ir kiekybę. <p>Tolimesnis etapas (neįtrauktas į šią paraišką):</p> <ul style="list-style-type: none"> - baigtinis atliekų rūšiavimas; - žaliųjų atliekų kompostavimo aikštelių įkūrimas.
Projektas Nr. 2005/LT/16/C/PE/003 “Panevėžio regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas”	
Galutinis paramos gavėjas/užsakovas:	UAB “Panevėžio regiono atliekų tvarkymo centras”
Projekto pradžios data:	2005- 09-02
Projekto pabaigos data:	2010-12-31
Projekto įgyvendinimo savivaldybės:	Biržų rajono, Kupiškio rajono, Panevėžio miesto, Pasvalio rajono, Rokiškio rajono
Projekto vertė (eurais):	19 487 000
Projekto tikslai ir rezultatai:	<p>Projekto įgyvendinimui užtikrinti regiono savivaldybės įkūrė UAB “Panevėžio regiono atliekų tvarkymo centrą”.</p> <p>Projekto įgyvendinimo metu bus:</p> <ul style="list-style-type: none"> - įrengtos 5 atliekų priėmimo aikštelės; - įrengtos 5 kompostavimo aikštelės; - įrengtos 2 pakrovimo stotys; - įrengta 1 rūšiavimo linija (naujojo regioninio sąvartyno teritorijoje);

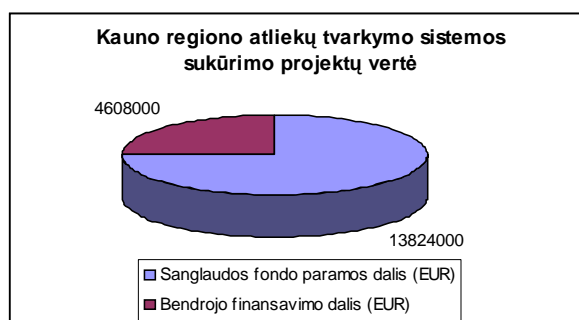
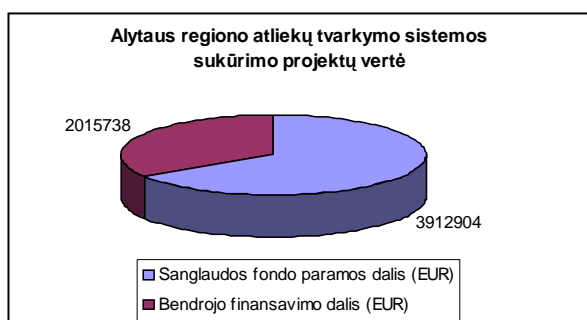
	<ul style="list-style-type: none"> - uždaryti 95 seni sąvartynai; - nupirkti 21 200 bioatliekų konteineriai. <p>Taip pat bus įgyvendintos ir kompensacinės priemonės Liūdynės gyvenvietės gyventojams, kurie gyvena šalia kelio į naują regioninį sąvartyną – bus pakeisti langai ir durys bei kelias apšodintas medžiais.</p>
Projektas Nr. 2001/LT/16/P/PE/008 “Šiaulių regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas”	
Galutinis paramos gavėjas/užsakovas:	Viešoji įstaiga Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras
Projekto pradžios data:	2001-12-21
Projekto pabaigos data:	2008-12-31
Projekto įgyvendinimo savivaldybės:	Šiaulių rajono, Akmenės rajono, Joniškio rajono, Kelmės rajono, Pakruojo rajono, Radviliškio rajono, Šiaulių miesto
Projekto vertė (eurais):	9 402 000
Projekto tikslai ir rezultatai:	<p>Projekto metu planuojama įgyvendinti šiuos darbus:</p> <ul style="list-style-type: none"> - įrengti naują regioninį sąvartyną; - uždaryti 116 senų sąvartynų ir šiukšlynų; - įrengti atliekų priėmimo aikšteles; - įrengti konteinerines aikšteles; - įsigyti sąvartyno įrangą.
Projektas Nr. 2001/LT/16/P/PE/004 “Tauragės regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas”	
Galutinis paramos gavėjas/užsakovas:	UAB “Tauragės regiono atliekų tvarkymo centras”
Projekto pradžios data:	2001-12-13
Projekto pabaigos data:	2009-12-31
Projekto įgyvendinimo savivaldybės:	Jurbarko rajono, Šilalės rajono, Pagėgių, Tauragės rajono
Projekto vertė (eurais):	6 629 786
Projekto tikslai ir rezultatai:	<p>Projekto įgyvendinimo metu bus:</p> <ul style="list-style-type: none"> - įrengtas naujas regioninis sąvartynas; - įrengtos 4 atliekų priėmimo aikštelės; - įrengtos 4 kompostavimo aikštelės; - įrengtos 2 perkrovimo stotys; - įsigyta atliekų tvarkymo įrangą; - uždarytas Ližių sąvartynas.

Projektas Nr. 2003/LT/16/P/PE/016 “Telšių regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas”	
Galutinis paramos gavėjas/užsakovas:	UAB “Telšių regiono atliekų tvarkymo centras”
Projekto pradžios data:	2003-12-22
Projekto pabaigos data:	2008-12-31
Projekto įgyvendinimo savivaldybės:	Mažeikių rajono, Plungės rajono, Rietavo, Telšių rajono
Projekto vertė (eurais):	8 902 000
Projekto tikslai ir rezultatai:	<p>Visi 52 regione esantys sąvartynai neatitinka nei šalies nei ES reikalavimų. Vienintelė išimtis yra Plungės sąvartynas (šalia Jerubučių kaimo), kuris bus vienintelis regiono atliekų tvarkymo sąvartynas. Šis sąvartynas yra pastatytas už PHARE lėšas ir veikia nuo 2001 metų.</p> <p>Projekto metu planuoja:</p> <ul style="list-style-type: none"> - uždaryti visus neatitinkančius standartų sąvartynus ir šiukšlynus; - įrengti 2 atliekų perkrovimo stotis Mažeikiuose ir Telšiuose; - įrengti 4 kompostavimo aikšteles Plungėje, Mažeikiuose, Telšiuose ir Rietave, norint sumažinti atliekų talpinimą regioniniame sąvartyne; - įrengti 4 atliekų priėmimo aikšteles Plungėje, Mažeikiuose, Telšiuose ir Rietave.
Projektas Nr. 2004/LT/16/C/PE/003 “Utenos regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas”	
Galutinis paramos gavėjas/užsakovas:	UAB “Utenos regiono atliekų tvarkymo centras”
Projekto pradžios data:	2004-07-30
Projekto pabaigos data:	2009-12-31
Projekto įgyvendinimo savivaldybės:	Anykščių rajono, Ignalinos rajono, Molėtų rajono, Utenos rajono, Visagino miesto, Zarasų rajono
Projekto vertė (eurais):	12 945 680
Projekto tikslai ir rezultatai:	<p>Regioninės buitinių atliekų sąvartyną numatoma įrengti Mockėnuose, o regione esantys ir ES reikalavimų neatitinkantys sąvartynai turi būti uždaryti.</p> <p>Projekto metu numatoma vykdyti šią preliminarą techninę veiklą:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pirmos naujojo regioninio sąvartyno Mockėnuose sekcijos įrengimas (1 sekcija), kuri aptarnaus visą apskritį, pradėdama savo veiklą nuo 2007 m.; - visų ES reikalavimų neatitinkančių sąvartynų ir šiukšlynų, kurių yra 104, uždarymas ir sutvarkymas iki 2008 m. pabaigos; - 6 stambiagabaričių, statybos, biodegraduojančių, elektros ir elektroninės įrangos atliekų ir pavojingų buitinių atliekų surinkimui skirtų atliekų priėmimo punktų įrengimas kiekvienoje savivaldybėje; - 2 kompostavimo aikštelių žaliosioms atliekoms įrengimas;

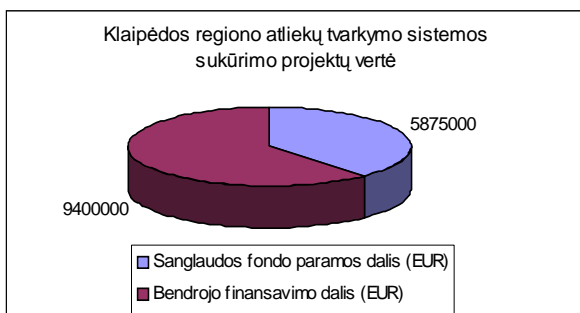
	- reikalingos skaičiaus skirtingų rūšių ir pajėgumų konteinerių bei atliekų konteinerių pervežimo transporto priemonių įsigijimas.
Projektas Nr. 2002/LT/16/P/PE/012 “Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas”	
Galutinis paramos gavėjas/užsakovas:	UAB “Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centras” (VAATC)
Projekto pradžios data:	2002-12-17
Projekto pabaigos data:	2007-12-31
Projekto įgyvendinimo savivaldybės:	Elektrėnų, Šalčininkų rajono, Širvintų rajono, Švenčionių rajono, Trakų rajono, Ukmergės rajono, Vilniaus miesto
Projekto vertė (eurais):	20 930 000
Projekto tikslai ir rezultatai:	Projekto metu numatyta: <ul style="list-style-type: none"> - uždaryti 125 senus sąvartynus ir šiukšlynus; - įrengti 100 konteinerių aikštelių; - įrengti 14 atliekų priėmimo aikštelių; - įrengti regioninį sąvartyną.

Regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo projektų finansavimo šaltiniai

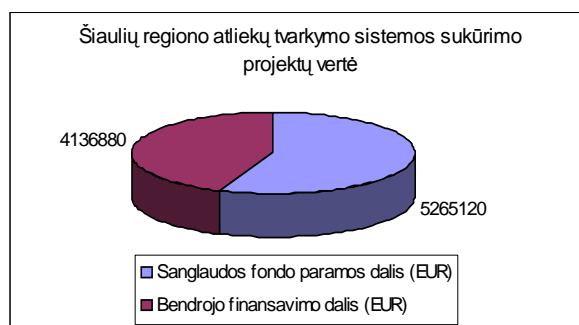
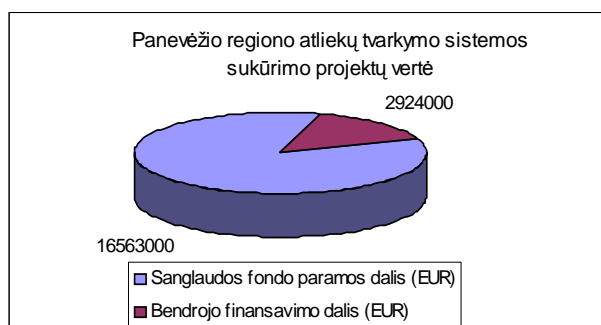
Alytaus regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas		Kauno regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas	
Projekto vertė (eurais):	5 928 642	Projekto vertė (eurais):	18 432 000



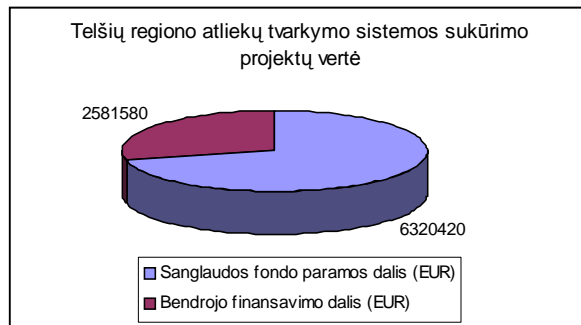
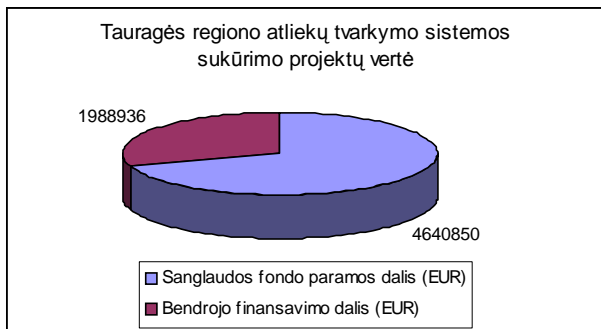
Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas		Marijampolės apskrities atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas	
Projekto vertė (eurais):	15 275 000	Projekto vertė (eurais):	13 009 000



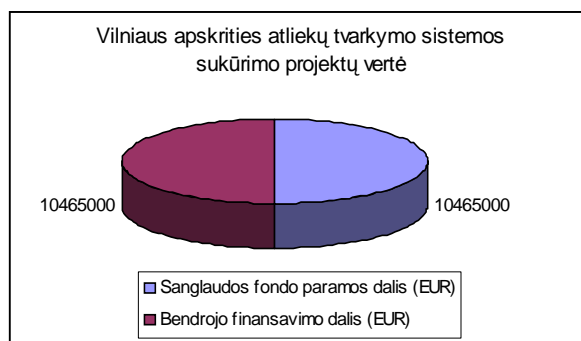
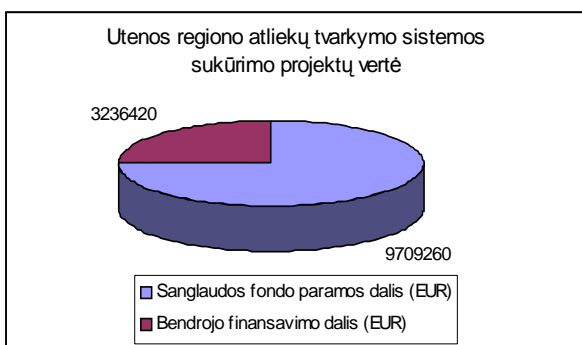
Panevėžio regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas		Šiaulių regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas	
Projekto vertė (eurais):	19 487 000	Projekto vertė (eurais):	9 402 000



Tauragės regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas		Telšių regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas	
Projekto vertė (eurais):	6 629 786	Projekto vertė (eurais):	8 902 000



Utenos regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas		Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas	
Projekto vertė (eurais):	12 945 680	Projekto vertė (eurais):	20 930 000



**Sauglaudos programa
Tipinis atliekų tvarkymo projektas**

Šiaulių regiono atliekų tvarkymo sistemos vystymo projektas¹⁶⁹

Šiaulių miestas	Šiaulių rajonas	Joniškio rajonas	Radviliškio rajonas	Pakruojo rajonas	Akmenės rajonas	Kelmės rajonas
----------------------------	----------------------------	-----------------------------	--------------------------------	-----------------------------	----------------------------	---------------------------

Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras

Regioninis sąvartynas	Šiukšlynų / sąvartynų	Konteinerių aikštelių	Kompostavim o aikštelė	Atliekų punktai	Tiekimo sutartys
1	116	247	1	34	7

VISO 406 TECHNINIŲ SPRENDIMŲ REIKALAUJANTYS OBJEKTAI

¹⁶⁹ Šaltinis: Aplinkos projektų valdymo agentūra, "Aplinkos projektų valdymo agentūros 2005 m. veiklos ataskaita", Vilnius, 2005m.

Summary

The main *aim* of the Master's thesis "Implementation problems of the European Union waste treatment policy in Lithuania: the case of establishment of landfills" is to estimate the problems which determine the efficiency of the European Union waste treatment policy implementation in Lithuania. The *object* of the thesis is the European Union waste treatment policy implementation in Lithuania. Due to the requirements to implement the EU regulation in the area of waste management, our country has started the process of waste management system establishment. For this purpose ten regional waste management systems are established in the regions of Alytus, Kaunas, Klaipėda, Panevėžys, Šiauliai, Tauragė, Telšiai, Utena as well as Marijampolė and Vilnius. During their implementation eleven modern landfills will be established conforming to all the EU requirements.

In order to reach the aim of the thesis, the main *hypothesis* is defined as follows: in the case of establishment of landfills, the inefficient implementation of the EU waste treatment policy in Lithuania is determined by the following problems: viability of legal regulation and objectives, functional distribution of management structures, lack of administrative skills, influence of interest groups and fluctuating social and economic conditions. The following central *problem* has been raised in the thesis: the implementation of the European Union waste treatment policy in Lithuania in the case of establishment of landfills has been inefficient.

The following research *methods* have been used: analytical research method, interview. The policy implementation model "top-down", has been chosen on the *basis of theoretical analysis*, applying the conditions of successful policy implementation by Paul A. Sabatier.

The thesis consists of the following three parts – theoretical approach, based on the analysis of the policy implementation models; analysis of the waste treatment policy regulation on the European Union level and in Lithuania; analysis of the implementation process and problems of the EU waste treatment policy in Lithuania in the case of establishment of modern landfills.

In order to elaborate the aim of the thesis the following *tasks* have been set up: to analyse the principles, regulation system and the main requirements in the area of public waste treatment of the EU waste treatment policy; to analyse waste treatment policy regulation and current management of the waste treatment system in Lithuania, to analyse the state of projects for modern regional landfills and, most of all, to identify and analyse problems, which occur during

the implementation process of the establishment of the public waste treatment system, putting emphasis on the problems of legal regulation, viability of objectives, competences of management structures, lack of administrative skills, influence of interest groups and fluctuating social and economic conditions; to present relevant conclusions and recommendations.

In the thesis it has been estimated that waste treatment policy in Lithuania has been implemented inefficiently. The problem analysis of waste treatment policy implementation was based on the conditions of P.A. Sabatier successful policy implementation. It was determined that the main policy implementation problems are: viability of legal regulation and policy, lack of qualification and capacities, problems to absorb EU funding, influence of interest groups and social and economic factors.

The main conclusions of the thesis are as follows: 1) the Lithuanian Republic legislation which regulates waste treatment does not sufficiently define the responsibility and functional distribution of the institutions participating in the implementation process. Certain functions of institutions taking part in the implementation process overlap. Local government and regional waste treatment centres do not have defined responsibility for the implementation of waste projects; 2) in order to implement the assigned duties of waste treatment, institutions participating in the process of waste treatment policy implementation have problems with administrative skills and qualification and lack of professionals; 3) the problem of EU funding use in the area of waste treatment is still relevant, however the risk of unused resources is smaller as the use of funding has increased; 4) In the case of establishment of landfills, there are two main interest groups, which influence the efficiency of waste treatment policy implementation. They are citizens communities and business interest groups. Discontent of citizens, due to the construction of a landfill nearby their residence in the case of Kazokiškės and Pavėžys Liūdynė, impacted the establishment process of regional waste treatment systems and implementation of waste projects. The efficiency of waste treatment policy implementation has been impacted by business interest groups in terms of litigation. The proceeded legal processes concerning the change of the decisions of the commissions of public competitions to benefit the interests of certain business interest groups impact the delay of regional waste treatment system projects; 5) the efficiency of waste treatment policy implementation is influenced by external economic and social factors, the main ones are: rise of prices, lack of technical professionals and bad work quality. These problems are mostly conditioned by a limited market in the country, general economic tendencies and irrelevantly defined enterprise responsibility in terms of low quality work results in waste

projects. All these problems impact the efficiency of waste treatment policy implementation and determine the inefficiency of public waste treatment systems in Lithuania.

The thesis confirms the hypothesis. Through the main recommendations it is suggested to determine clear functions, responsibilities and interaction principles for the administrations of institutions and subjects (Ministry of Environment, Environmental Projects Management Agency, local government, regional waste treatment centres and regions) participating in the establishment of the regional waste treatment systems. It is recommended to establish stricter sanctions for enterprises and other parties concerned for unrealised waste treatment projects, their delay or low quality, to place more focus on updating the public about the ongoing establishment of regional waste treatment systems, waste treatment projects and the benefits and advantages of the prospective regional waste treatment system.