

Szabó Ferenc^{*}

Az önkormányzati együttműködés zavarai a Szeged Regionális Hulladékgazdálkodási ISPA projekt üzemeltetésének kezdeti szakaszában

SUMMARY

On the basis of a case study I present the experiences of the operation and the typical operational conflicts of the completed Hungarian EU environmental infrastructure development projects, first of all from the aspect of the cooperation of the beneficiary local governments. In the analyzed case – „Szeged Regional Waste Management Program” ISPA project – the legal beneficiary is the municipality of Szeged, but the other 32 municipalities of the region are also interested in the successful implementation of the project and are responsible for the continuous long run operation.

1. BEVEZETÉS

A „Szeged Regionális Hulladékgazdálkodási Programja” elnevezésű Kohéziós Alap (korábban ISPA) projekt beruházási munkái befejeződtek, a próbaüzemeket és üzempróbákat követően megtörtént műszaki átadás-átvétel és megkezdődött az üzemeltetés időszaka. E projekt vizsgálata alapján szeretném bemutatni a hazai európai uniós környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztési projektek keretében megvalósult beruházások üzemeltetési tapasztalatait és az üzemeltetés során jelentkező tipikus konfliktusokat, most elsősorban a kedvezményezett önkormányzatok viszonyrendszerében. A kedvezményezett önkormányzat a vizsgált esetben jogilag Szeged megyei Jogú Város, azonban a térség további 32 települése ugyancsak érintett a projekt megvalósításában és felelősséggel tartozik annak hosszú távú folyamatos működéséért.

A projekt tervezés és előkészítés, továbbá a közbeszerzési eljárás lebonyolítását és a szerzőkötést követően kezdetét veszi a koncentrált erőforrás-lekötést és felhasználást igénylő tényleges megvalósítás, ahol a tervezés (kiviteli tervek és a megvalósult állapot rögzítő tervek), az építés-szerelés és próbaüzem a szakmai sajátosságoknak megfelelő műszaki-gazdasági törvényszerűségek szerint lezajlanak. A létesítmény megvalósítás folyamatának ez a szakasza közvetlenül eredményezi magát a fizikailag is kész – üzemszerű működésre, vagy használatra alkalmas – termelő- vagy szolgáltató létesítményt (Görög, 2001). A projektmenedzsment tudomány hangsúlyt helyez üzemeltetés tapasztalatainak elemzésére, értékelésre, amely fontos része az utóellenőrzésnek. Az önkormányzatok közötti együttműködés zavarai, konfliktusai jól jellemzik a mai hazai környezetvédelem és ezen belül a hulladékgazdálkodás sajátos helyzetét.

2. KUTATÁSI EREDMÉNYEK

A projekt előkészítés időszakához viszonyítva mára jelentősen megváltoztak a működtetésre vonatkozó elképzelések, feltételek és szempontok. Különösen a közbeszerzési szabályok erőteljes megváltozása, a közbeszerzési törvény hatályba lépése teremtett új helyzetet az üzemeltetési feltételekben.

^{*} Óraadó, környezetvédelmi szakmérnök – SZTE Mémöki Kar.

2.1. A projekt létesítmények üzemeltetését végző közszolgáltató kiválasztása

Szeged megyei jogú város Önkormányzata, mint a térség 33 települése által létrehozott hulladékgazdálkodási konzorcium gesztora, a projekt „kedvezményezettjeként” tulajdonába kapta a projekt megvalósítása során – EU és hazai kormánytámogatással – létrejött közszolgáltatói vagyont. Ennek üzemeltetésére a közbeszerzési törvény előírásainak megfelelően nyilvános pályázatot kell kiírni, melynek célja a létesítmények hosszú távú üzemeltetésre alkalmas közszolgáltató kiválasztása. Tekintettel arra, hogy a fejlesztések eredeti célja egy integrált térségi hulladék gazdálkodási rendszer létrehozása volt, melynek csak részterületeit öleli fel a projekt hulladékgazdálkodás fejlesztési célkitűzései, egy esetlegesen a közbeszerzési törvény előírásainak ugyan megfelelő, de egyébként „rendszeridegen” (elsősorban üzleti alapon működő) szolgáltató bevonása súlyos zavarokat, és feltételezhetően jelentős többletköltséget okozna. Az alapszolgáltatások, a hulladékok kezelésével kapcsolatos helyi közszolgáltatás (a települési szilárd hulladékok begyűjtése, szállítása, ártalmatlanítása, hasznosítása), bár szorosan kapcsolódik az ISPA projekt keretében megvalósult rendszer működéséhez, alapvetően nem része annak. Az üzemeltetés során ez azért jelent problémát, mert a közszolgáltatás és egyben a térségi hulladékgazdálkodási rendszer finanszírozásának fedezetét a helyi közszolgáltatás díjbevétele biztosítja.

Ha az ISPA fejlesztések üzemeltetése teljesen elkülönül az alapszolgáltatások ellátásától a megfelelő színvonalú folyamatos finanszírozás kérdései mellett óhatatlanul szakmai problémák is felmerülnek, hiszen az alapszolgáltatást ellátó és az uniós fejlesztéseket üzemeltető közszolgáltatók között komoly érdeellentétek, érdekütközések fognak jelentkezni. Ezért a kedvezményezett Szeged Megyei jogú város önkormányzata arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közbeszerzési törvény által biztosított kivételek egyikével élve, a 100%-os önkormányzati tulajdonban lévő szegedi hulladékgazdálkodási közszolgáltató non-profit korlátolt felelősségű társaságot közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül kijelöli az ISPA fejlesztések üzemeltetésére. A non-profit kft.(továbbiakban kijelölt üzemeltető) végezte megbízott projekt menedzser szervezetként az előkészítés és megvalósítás során a projekt bonyolítását, önkormányzati részről történő koordinálását, irányítását.

2.2. A projekt egyoldalú finanszírozása (kódolt konfliktusok és feszültségek)

Szeged esetében 2000 és 2008 között az infláció feletti 10%-os díjemelésre került sor minden évben, melynek eredményeként a helyi hulladékszállítási közszolgáltatás díja reálértékben a duplájára emelkedett. Ez a többletbevétel biztosította a beruházás időszakában a szükséges önkormányzati saját erő folyamatos rendelkezésre állását (melyet Szeged teljes egészében magára vállalt), az üzemeltetés időszakában pedig a magasabb szintű szolgáltatás ellátásához szükséges többletforrásokat biztosítja. Erre a díjemelésre nem került sor a térség más településein, ezért jelentős különbségek alakultak ki viszonylag egymáshoz közeli települések esetében is.

Tekintettel arra, hogy a közszolgáltatói vagyon formálisan is Szeged tulajdonába került a fejlesztésekhez szükséges önerő biztosítása indokolható volt. Az üzemeltetés esetében azonban már semmilyen indokkal sem tartható fenn az, az állapot, hogy ugyanazért a szolgáltatásért egymástól 10–15 km-re fekvő települések lakossága 50–70%-kal többet, vagy kevesebbet fizessen (ráadásul a nagyobb szállítási távolságban lévők rendre kevesebbet fizetnek). Összegezve nem tartható fenn az, az állapot, mely a projekt megvalósítás során alakultak ki, azaz, hogy a szegedi lakosság fizesse meg a térség más településeinek lakossága helyett, a magasabb szintű helyi közszolgáltatás többletköltségeit.

2.3. A feszültségek forrásai

A jelenlegi helyzet összetett, és feszültséget több tényező is okozza, melynek elsődleges forrása, hogy végül még, egyenlőre nem jött létre az egységes hulladékgazdálkodási régió. Az alapszolgáltatásokat több helyi közszolgáltató látja el, melyek korábban teljesen eltérő szemléletű és tartalmú szolgáltatást nyújtottak, melynek következtében kialakult a jelenlegi inkoherens térségi közszolgáltatási díjak rendszere.

2.3.1. A szegedi közszolgáltatás

A szegedi közszolgáltató az önkormányzat tulajdonában lévő non-profit kft, Szegeden és a csatolt településeken realizálta a szegedi önkormányzat által megállapított magasabb díjakat, amelyekből elkülönítésre került a projekt saját forrása. Az önerő pénzügy-technikailag bérleti díj formájában került át az önkormányzat költségvetésébe, amely a közvetlen finanszírozást biztosította.

2.3.2. A szegedi közszolgáltató térségi tevékenysége

A non-profit kft. további települések részére is végzett, végez hasonló tartalmú közszolgáltatást, de tekintettel arra, hogy ezeket a szerződéseket közbeszerzési pályázatokon nyerte el, az ezek esetében alkalmazott díjak értelemszerűen a szegedinél lényegesen alacsonyabbak. (A megemelt szegedi díjakkal egyetlen közbeszerzési pályázatot sem lehetett volna megnyerni.)

2.3.3. Hulladékgazdálkodási cégcsoport létrehozása

Az egyik érintett (részben más megyei önkormányzatok tulajdonában lévő) versenytárs (kft.) többségi tulajdonának felvásárlásával a non-profit kft. 2006-ban jelentős lépést tett az egységes regionális hulladékgazdálkodási rendszer megvalósítása felé, hiszen a szakmai követelményrendszert és a szolgáltatások tényleges műszaki tartalmát sikerült összehangolni. Ez a lépés azonban önmagában nem oldotta fel az eltérő mértékű díjak által okozott feszültségeket, sőt tovább növelte azokat, de már a cégcsoporton belül. A cégcsoport azt a célt tűzte ki, hogy legfeljebb 5 éven belül megkísérlik, az érintett önkormányzatokkal szoros együttműködve, az egységes díjrendszer megvalósítását, egyfajta térségi tarifaközösség létrehozását, melyen belül az egyes településeken alkalmazott szolgáltatási díjak mértéke legfeljebb 10%-kal tér el egymástól. (Az utóbbi két évben, a korábbi helyzethez képest már jelentős előrelépés történt ezen a területen.)

2.3.4. Egyéb közszolgáltatók a térségben

Nehezebben kezelhető és a legnagyobb feszültségforrás egy harmadik, magántulajdonú szolgáltató jelenléte a térségben. Az érintett önkormányzatok ragaszkodnak saját szolgáltatójukhoz, feltehetően abból a téves megítélésből kiindulva, hogy az alacsony szolgáltatási ár neki köszönhető. Valójában a szolgáltatás színvonala és tartalma teszi lehetővé a vállalkozónak az alacsonyabb ár érvényesítését. Az ISPA projekt befejezése és az üzemeltetési szakasz beindulása minden tekintetben új helyzetet idézett elő. A jövőben nincs lehetőség

eltérő színvonalú és tartalmú közszolgáltatás megvalósítására. Ez azt jelenti, hogy a helyi közszolgáltatóknak, tulajdonostól függetlenül közel azonos színvonalú és tartalmú szolgáltatást kell nyújtani. Igénybe kell venni az utólagos műszaki védelemmel ellátott, szigetelt regionális hulladéklerakó telepet, (Bár a régi falusi szemételepek rekultivációja még nem kezdődött el, de azokat már évekkal ezelőtt lezárták.) működtetni kell a szelektív hulladékgyűjtő hálózat hulladékudvarait és gyűjtőszigeteit. Ez jelentős többletköltséget eredményez, hiszen a hulladékkezelés költségstruktúrájában a begyűjtés és szállítás költsége legfeljebb 30%. Az EU előírásoknak megfelelő szigetelt depón történő biztonságos lerakás, továbbá a szelektív hulladékgyűjtés és egyéb hulladékkezelési létesítmények (válogató üzem, komposztáló, építési törmelék feldolgozó stb.) üzemeltetési költségei teszik ki a hulladékgazdálkodás költségeinek, több mint kétharmadát. Ott ahol eddig gyakorlatilag csak a szállítás költségeit kellett megfizetni, a költségnövekedés 2–3-szoros is lehet.

2.4. A hulladékgazdálkodás-fejlesztéssel kapcsolatos üzemeltetési többletköltségek finanszírozása

Az üzemeltetés során felmerült, elsősorban a hulladék szigetelt depón történő rendezett lerakása és a szelektív hulladékgyűjtés (gyűjtősziget, hulladékudvar) megvalósítása miatt jelentkező jelentős többletköltség érvényesítése a helyi közszolgáltatás díjának keretén belül célszerű, hiszen ezek a hulladékkezelési helyi közszolgáltatás elválaszthatatlan részét képezik.

2.4.1. A többletköltségek érvényesítése az önkormányzati érdekeltségű közszolgáltatók esetében

A szegedi önkormányzat közvetlen és közvetett többségi tulajdonában lévő két szolgáltató a többletköltségeket díjpolitikája részeként, középtávú stratégia keretében – az érintett önkormányzatokkal egyeztetve – fokozatosan beépíti a közszolgáltatási díjba és így ezek a díjak fokozatosan közelítik a már korábban jelentősen megemelt szegedi díjakat.

2.4.2. A többletköltségek érvényesítése a magánkézben lévő helyi közszolgáltató esetében

A magánkézben lévő szolgáltató esetében az, az elvi megállapodás született, hogy az önkormányzatok és a kijelölt közszolgáltató évente megállapodik a felmerülő többletköltség mértékében, melyet utólagos elszámolással kontrollálnak és a ténylegesen felmerült költségek alapján szükség szerint korrigálnak. A megállapított költséget a helyi közszolgáltató beépíti a közszolgáltatási díjba és a regionális lerakó telepi elhelyezés során, az egyedileg megállapított lerakási díjon keresztül fizeti meg a kijelölt közszolgáltatónak.

Az elvi megállapodás megvalósítása során azonban komoly viták alakultak ki a többletköltségek várható alakulásának tekintetében. A kijelölt közszolgáltató által készített előzetes kalkulációkat az érintett önkormányzatok nem fogadták el, melynek következtében részben patt helyzet alakult ki.

a) Viták az amortizáció kérdéskörében

Első körben az egyes településeken megvalósuló hulladékudvarok amortizációjának kérdése, mértékének megállapítása volt, amelyet az önkormányzatok kifogásoltak. Aránytalanul magasnak ítélték a bekerülési költségeket és az elszámolási rátákat. Tekintettel arra, hogy a beruházás szabályos közbeszerzési eljárás keretében valósult meg, a bekerülési

költség utólagos megvitatására vagy jóváhagyására semmilyen lehetőség nincs. Az elszámolási rátákat pedig a mindenkor érvényes hazai pénzügyi és számviteli szabályok határozzák meg. (Az EU a támogatások felhasználásának utóellenőrzése során kiemelten vizsgálja a fejlesztések során létrejött létesítmények esetében a kedvezményezettek által alkalmazott amortizációs politikát. Érthető okok miatt, a hosszú távú üzemeltetés kiemelt feltételnek tekintik.) A KvVM Fejlesztési Igazgatóságának közbenjárásával végül sikerült elfogadtatni az önkormányzatokkal, hogy az amortizációs költségek szabályszerű elszámolása megkerülhetetlen.

b) Viták a várható üzemeltetési költségekről és a költségcsökkentés lehetőségeiről

Ezt követően a várható üzemeltetési költségek kerültek a vita középpontjába. A szükséges karbantartási költségeket, az indokolt és célszerű nyitvatartási időt és a szállítási költségek előzetes kalkuláció szerinti mértékét nem fogadták el az önkormányzatok. Felajánlották, hogy a szükséges karbantartásokat saját költségükre térítésmentesen elvégzik, a hulladékudvar kezelő személyzetét közhasznú, vagy közcélú foglalkoztatás keretében biztosítják, és a hulladékudvarba beszállított hulladék térítésmentes elszállítását is biztosítják, helyi vállalkozók segítségével. A kijelölt közszolgáltató jelezte, hogy elsősorban a közbeszerzési előírások miatt a hulladékudvarok üzemeltetésével kapcsolatos javaslatok csak részben megvalósíthatók, ezek jogi háttérének további vizsgálata szükséges. Nem zárkózik el a költségcsökkentés egyetlen lehetséges módjától sem, de minden esetben, szerződésben szükséges rögzíteni a felek jogait és kötelezettségeit. Továbbá ragaszkodnak ahhoz, hogy a ténylegesen felmerült költségek pontos elszámolásával, legalább utólagosan kerüljön kiegyenlítésre a csak az érintett település lakossága által igénybe vett hulladékudvar költsége.

2.4.3. Kompromisszum az üzemeltetés mielőbbi megkezdése érdekében

Végül ugyancsak a KvVM Fejlesztési Igazgatóságának közbenjárásával az a megállapodás született, hogy a 2009 évi költségek a reálisnál lényegesen alacsonyabb szinten kerülnek meghatározásra, melyek utólagos korrekciójára valószínűleg csak 2010-ben kerül majd sor. Ez azt jelenti, hogy a ténylegesen felmerülő többletköltségek egy jelentős részét, még 2009-ben is a szegedi lakosság fogja megelőlegezni, néhány környező település részére.

Szeged önkormányzata és a kijelölt üzemeltető azért kényszerült elfogadni ezeket a számára előnytelen kompromisszumokat, mert a projekt zárás időpontjáig, 2009. június 30-ig le kell zárni a függőben lévő vitás kérdéseket, valamennyi létesítmény esetében biztosítani kell a folyamatos működés tárgyi, személyi és pénzügyi feltételeit, tisztázni kell a projekt tulajdonviszonyait, jogi háttérét és meg kell kötni minden szükséges szerződést, amelyek összességében biztosítják a projekt hosszú távú, folyamatos működtetését és a projektcélok maradéktalan megvalósítását.

A hulladékudvarok műszaki átadása már 2008 I. félévében megtörtént és a vitatott esetekben – a megegyezés hiánya miatt – még mindig nem kezdődött meg a folyamatos üzemeltetés. Ez a tény egy esetleges uniós ellenőrzés során komoly szankciókat vonhat maga után.

3. ÖSSZEZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

A tervezés, előkészítés, a közbeszerzési eljárás, valamint az egyes tenderek megvalósulási tapasztalatainak vizsgálatát követően a „Szeged Regionális Hulladékgyűjtési Programja” elnevezésű ISPA/Kohéziós Alap projekt keretében beszerzett eszközök, megvalósult létesítmények üzemeltetési tapasztalatait vizsgáltam a kedvezményezett önkormányzatok együttműködésének szemszögéből. Elsősorban az egyes csatlakozó önkormányzatok területén megvalósult, az érintett települések lakossága által közvetlenül igénybe vett létesítmények üzemeltetési feltételeinek biztosítása okoz konfliktusokat a kijelölt üzemeltető és az önkormányzatok között. A magasabb szintű közszolgáltatás és ezen belül is a szelektív hulladékgyűjtés (hulladékudvarok és gyűjtőszigetek üzemeltetése) jelentős többletköltséggel jár, melyet egyértelműen a kötelező hulladékszállítási közszolgáltatást igénybe vevő lakosságnak kell megfizetnie. Az önkormányzatok többsége most szembesült azzal a évek óta előrelátható, nyilvánvaló ténnyel, hogy elkerülhetetlen a lakossági díjak jelentős mértékű emelése. Amíg Szeged önkormányzata az elmúlt 7–8 évben reálértékben kétszeresére emelte közszolgáltatási díjait – mert kénytelen volt előfinanszírozni a fejlesztések önjelét – addig a többi önkormányzat legfeljebb inflációval arányos díjemeléseket hajtott végre. (A többletterhek ellenértékéért Szeged tulajdonába került a támogatással létrejött teljes közszolgáltatói vagyon.)

Az üzemeltetés időszakában azonban tovább nem tartható az, az állapot, hogy közel azonos színvonalú és műszaki tartalmú szolgáltatásért egymáshoz viszonylag közel fekvő települések lakossága aránytalanul eltérő díjat fizessen. Szeged lakossága kénytelen volt magára vállalni az előkészítés és megvalósítás összes terhet, az üzemeltetés időszakában semmilyen indokkal sem támasztható alá, hogy szegediek fizessenek meg más településeken felmerülő bármilyen hulladékgyűjtési költséget. Az eltérő díjak jelentős feszültséget okoznak az egyes önkormányzatok és az egyes települések lakosságai között, és elkerülhetetlen a díjak kiegyenlítésének folyamata, ami azonban újabb és újabb feszültségek és konfliktusok forrása. Szeged példája bizonyítja, hogy átgondolt, jól ütemezett, kiszámítható középtávú díjpolitikával, amely a lakosság teherviselő képességét is igyekszik figyelembe venni, jelentősen csökkenthetők a feszültségek és konfliktusok, és országos jelentőségű nagyprojektek finanszírozásának feltételei is biztosíthatók.

A hazai európai uniós támogatással megvalósuló környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztési projektek üzemeltetési tapasztalatainak elemzése és értékelése jelentős segítséget jelenthet a további, strukturális alapokból finanszírozott projektek megvalósítása során.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Görög Mihály (2001): Bevezetés a projektmenedzsmentbe, Aula Kiadó, Budapest.
A „Szeged Regionális Hulladékgyűjtési Programja” dokumentumai