

IMPLEMENTÁCIÓS KUDARCOK ÉS KIIGAZÍTÁSI KÍSÉRLETEK A HAZAI HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI POLITIKÁBAN

IMPLEMENTATION FAILURES AND CORRECTION EXPERIMENTS OF HUNGARIAN WASTE MANAGEMENT POLICY

SZABÓ FERENC adjunktus
Szegedi Tudományegyetem Mérnöki Kar

ABSTRACT

The latest modification of Hungarian waste management legislation in 2015 – the Waste Act became effective on the 1th of January, 2013 – caused several difficulties. The new regulation tried to solve some persistent problems, but created new ones. The Hungarian waste management public service system was fully remodelled in 2013. The foreign-owned private public service companies left the Hungarian market in 2013-14. The initial speculation about the possible „nationalization” of the waste management public services has not been confirmed yet. However, the establishment of the National Coordinator Company and the imposition of a nationally centralized collection all of waste management public service fees show that there is a possibility to have a holding company for public waste management utilities that would take over the duties of the municipal public service providers. In my paper – using the methods of the implementation research – I examine the effects of the recent changes in the legal system, the possible consequences of this new situation and how it affects the provision of public services and the evolution of pollution caused by household waste.

Bevezető

A hazai hulladékgazdálkodási közszolgáltatás rendszere 2013-óta teljesen átalakult. Az új hulladéktörvény 2013. január 1-jei hatálybalépése után – a szakpolitika ellentmondásossága és a kialakult finanszírozási helyzet miatt – a külföldi tulajdonú szakmai szolgáltató vállalkozások kivonultak a hazai piacról, de a hazai tulajdonú vállalkozások is rendkívül nehéz helyzetbe kerültek. (A szakpolitika ellentmondásosságainak implementációra gyakorolt hatásáról lásd Matland 1995) A kormány szakpolitikától független rezsicsökkentési politikája tovább rontotta a közszolgáltatók finanszírozási helyzetét. A szakpolitika implementációjának lehetőségeit általánosságban a sikerfeltételek határozzák meg. (Sabatier–Mazmanian, 1979). Korábbi cikkeimben e feltételeket vizsgálva megállapítottam, hogy azok többségében nincsenek biztosítva (Szabó 2014, 2015, 2015) A jelenleg kialakult helyzetet igazolta korábbi megállapításaimat, hiszen jelentős működési zavarok jelentkeztek az ágazatban. Több száz önkormányzat kényszerült a katasztrófavédelmi hatósághoz fordulni, mert a közszolgáltató felmondta a közszolgáltatási szerződést, és a megmaradt önkormányzati szolgáltatók is súlyos finanszírozási nehézségekkel küzdenek. A kormányzat érzékelve a működési zavarokat az implementációs kudarcok kiigazítása érdekében újabb jogszabályi változtatásokra tett javaslatot 2015 őszén. Ezek a változások – hasonlóan a 2013-as hulladéktörvényhez – újabb problémákat okoztak. Mára bebizonyosodott, hogy sokkal többet, mint amennyit megoldottak.

A már 2011–12-ben felmerült kezdeti találgatások a hulladékgazdálkodási közszolgáltatások esetleges „államosításáról” egyelőre nem igazolódtak be, de a 2015 végén létrehozott koordináló szervezet és a központi díjbeszedés elrendelése arra utal, hogy végül mégis létrejöhet az állami hulladékgazdálkodási közszolgáltató holding, amely átveheti majd a jelenlegi önkormányzati közszolgáltatók feladatait. Erről egyelőre semmi biztosat nem tudunk, egyet kivéve, hogy sokkal többre fog kerülni, mint amennyi forrás most rendelkezésre áll. A különbözetet majd az államnak kell fedeznie, ha el akarja kerülni a radikális díjemelést.

Cikkemben az implementáció folyamatát vizsgáltam, elsősorban azt, hogy a jogi környezet legújabb változásai következtében milyen hatásokra számíthatunk a gyakorlatban. (A jogi környezet szerepéről lásd Van Meter–Van Horn 1975) Az implementáció kutatás eszközeinek (Sabatier–Mazmanian 1979, Sabatier 1986) felhasználásával megkíséreltem feltárni, hogy az új helyzet milyen következményekkel jár, hogyan hat a közszolgáltatás ellátására, és a hulladékok által okozott környezetszennyezés alakulására. Az oksági elmélet (causal theory) ebben a vonatkozásban azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy a szakpolitika kialakításakor az helyesen látják-e a szakpolitika kialakítói az intézkedések (okok) következményeit (okozatok), ezek a feltételezések mennyiben bizonyulnak a későbbiekben megalapozottnak. (Keczer 2014) A kezdeményezést implementációs szempontból csak akkor tekinthetjük sikeresnek, ha a hazai hulladékgazdálkodási politika (és egyben az EU) célkitűzéseinek megvalósítását jelentős mértékben elősegíti. Sajnos már az elképzelések nyilvánosságra kerülésekor nyilvánvaló volt, hogy ezek jogszabályi változtatások nem fogják elsegíteni a környezetpolitikai célok megvalósítását, ellenkezőleg, a belső ellentmondások jelentős további zavarokat fognak okozni, a már korábban is zavaros hazai hulladékgazdálkodási közszolgáltatási helyzetben. Nem valószínűsíthető, hogy a legújabb kísérlet kudarcra a hazai hulladékgazdálkodási politikában elkerülhető lenne.

1. A hazai hulladékpólitika legújabb elemei

A legújabb 2015-ös jogszabályi változások leglényegesebb eleme, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatások finanszírozása állami irányítás alá kerül. A 2015. IV. negyedévében létrehozott koordináló szervezet, a NHKV Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban Koordináló szervezet) átveszi a díjbeszedést a helyi közszolgáltatóktól és a továbbiakban gondoskodik a közszolgáltatások finanszírozásáról. Már a nyilvánosságra került jogszabálytervezet és az egyéb szakmai anyagok előzetes áttekintése során számos szakmai aggály merült fel ezzel kapcsolatosan. Ezek többsége a végrehajtás (implementáció) során beigazolódott.

1.1. Az új hulladékpólitika implementációjának kritikus területei

Számos olyan területet azonosítottam a hulladékgazdálkodási politika új elemei között, amelyek önmagukban is rendkívül problematikusak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer tervezett átalakítása és a 2015 végén létrehozott koordináló szervezet eredményes működése szempontjából.

A hulladékpólitika implementációjának sikerét alapvetően veszélyeztető alábbi kritikus tényezőket vizsgáltam kutatásom során:

- A központi adatbázis létrehozása (Adatbázis kezelés, karbantartás, frissítés)
- Számlakibocsátás, díjbeszedés, díjbehajtás
- Ügyfélszolgálati tevékenység megszervezése
- Haszonanyag értékesítés átvétele, megszervezése
- Az ágazati működési modell kialakítása és működtetése (feladatok, hatáskörök és felelősség)
- Az ágazati finanszírozási modell kialakítása és működtetése (költségek és források)

A hazai hulladékgazdálkodási politika alapja a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban Ht.), melynek eddigi nagyszámú módosítása jelzi, hogy a jogalkotó is érzekelte a súlyos működési zavarokat és egyéb implementációs anomáliákat. Ennek következtében többszöri jelentős irányváltásra és számtalan kisebb korrekcióra került sor. A Ht. 32/A. § (2) felhatalmazása alapján megalkotott – az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól szóló – 69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet jelöli ki a Koordináló szervezetet és tartalmaz további előírásokat annak feladatairól és hatásköréről.

Kutatásom során – a rendelkezésre álló hatályos joganyag, a nyilvános dokumentumok és mélyinterjúk alapján – vizsgáltam az implementáció jelenlegi szakaszának (2016. december) alakulását, kiemelten kezelve a szakpolitika belső tartalmi változásait, módosításait, a már tapasztalható következményeket, illetve a közeljövő nyilvánvaló, vagy várható következményeit.

1.2. A koordináló szervezet szerepe, feladatai

A jogalkotó nyilvánvaló szándéka szerint a nemzeti hulladékgazdálkodási stratégia kulcsszereplője mára a nemrégiben létrehozott Koordináló szervezet lett. Átruházott hatáskörben látja el az állam valamennyi hulladékgazdálkodással kapcsolatos közfeladatát. A Ht. V. fejezete tartalmazza a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó általános szabályokat. A politika jelenlegi változatában a törvény 32/A. § (2) bekezdése szerint: „Az állam az (1) bekezdés szerinti feladatainak ellátására koordináló szervezetet (a továbbiakban: Koordináló szerv) hoz létre” (Ht. 17/A. Az állami hulladékgazdálkodási közfeladatra vonatkozó rendelkezések). A koordináló szervezettel kapcsolatos szabályokat a 32/A. § (1)–(6) bekezdései tartalmazzák.

Ezek közül a közfeladatok közül az alábbiak ellátásának feltételei vizsgáltam részletesebben (Ht. 32/A. § (1)): Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat keretében az állam

h) kezeli az önkormányzatok, önkormányzati társulások által önkéntesen vagyonkezelés körében rábízott vagyont,

i) beszedi a közszolgáltatási díjat és kifizeti a közszolgáltatóknak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) által meghatározott szolgáltatási díjat,

j) kezeli a közszolgáltatás keretében keletkező kintlévőségeket.

A 69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet 3. § (1) további feladatokat határoz meg a Koordináló szerv részére, többek között a *b)* pont szerint (a Koordináló szerv) „javaslatot tesz a közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszternek (a továbbiakban: miniszter) a szolgáltatási díj, a díjalkalmazási feltételek, a díjmegfizetés rendjének, a közszolgáltatási díjfelosztás elvének meghatározására vonatkozóan”

2. Az új szabályozási elemek implementációjának kritikus területei

Az új hulladékgazdálkodási szabályozás implementációs szempontból nem tekinthető megvalósíthatatlan feladatnak, tisztában kell azonban lennünk azzal, hogy vannak kritikus területek, amelyek megvalósítása rendkívüli nehézségeket rejt, különleges felkészültséget és szakértelmet igényel. Az eddigi tapasztalatok az bizonyítják, hogy ez a szakértelem a sem a rendszer politikai, sem a szakmai oldalán nem áll rendelkezésre. Ez a helyzet előre vetíti a szakpolitika implementációjának kudarcát, melynek biztos jelei már tapasztalhatóak.

2.1. A központi ügyfél nyilvántartás és számlázási rendszer létrehozásának nehézségei

Az adatszolgáltatás, az induló központi adatbázis létrehozása egyszeri, jelentős informatikai feladat. Nincs pontos információnk arról, hogy a jelenleg is működő mintegy 170 hazai hulladékgazdálkodási közszolgáltató milyen, illetve hányféle informatikai rendszert, hányféle számlázási rendszert működtet. Önmagában nagy feladat a 170 közszolgáltató által alkalmazott adatbázisok és számlázási rendszerek áttekintése. Első lépésben ennek felmérése célszerű, majd ezt követően annak kiválasztása, hogy milyen programokat érdemes alkalmazni. A legjobb hozzáférhető (BAT) informatikai rendszer kiválasztása során célszerű figyelembe venni, hogy mely rendszerek azok, amelyeket a legtöbb közszolgáltató használ, és ha lehet, ezek közül válasszunk ki egyet. Jó megoldás lehet az is, ha új, eddig nem alkalmazott korszerű szoftvert választunk, de minden esetben számolnunk kell a meglévő állományok és a választott rendszer kompatibilitási nehézségeivel. A meglévő adatbázisok konvertálása bármilyen új rendszerbe rendkívül nagy körültekintést igényel, amennyiben el akarjuk kerülni a nagymértékű adatvesztést.

A következő lépés az adatbázisok bekérése, elsősorban az ügyfélnyilvántartások, számlázási programok, díjak, követelés nyilvántartások, amelyekre szükség van a határidőre történő számlázáshoz. Kérdés, hogy milyen formában, milyen adathordozón (vagy online) kéri be az adatokat. Ebben a feladat végrehajtásával megbízott felelős informatikai szakembereknek kell dönteni. A beérkezett adatokat, ha szükséges konvertálni kell (ha a programrendszerek eltérőek) és ezután célszerű a társaság saját szerverére feltölteni. Az informatikai biztonság érdekében javasolt több társasági szerver alkalmazása, melyek közül a központi adatbázist tartalmazó gépeket sziget üzemmódban kell működtetni, tükör szerverrel és rendszeres mentésekkel kerülhetik el az esetleges adatvesztést.

A központi adatbázis esetében (ügyféllista) szerkezetileg meg kell őrizni a közszolgáltatók, szolgáltatási régiók, települések szerinti struktúrát, melyet csak a közszolgáltatási területek lehatárolásának változtatása esetén szabad módosítani.

A közszolgáltatók adatszolgáltatása alapján, az induló országos központi adatbázis (ügyfélnyilvántartás) létrehozása (több millió ügyfél) nem egyszerű feladat, kezdetben számítani kell számottevő adatvesztésre. Ezért folyamatosan ellenőrizni és korrigálni kell a rendszert. Számítani kell több ezer reklamációra, panaszbejelentésre, melynek kezelése komoly feladat lesz. (Ha a díjrendszer változik, akár csak egy vagy két hónapról negyedévre nő a számlázási időszak, azt mindenki automatikusan díjemelésként fogja érzékelni.)

Az induláskor létrehozott országos központi adatbázis folyamatos kezelése, tesztelése, karbantartása, frissítése fontos feladat. Ez részben informatikai szakfeladat, másrészt folyamatos kapcsolattartást, koordinációt igényel a helyi közszolgáltatókkal. A változások rögzítése a közszolgáltatói adatszolgáltatások beérkezése és hitelesítése alapján történhet.

Ahhoz, hogy ez folyamatosan és zökkenőmentesen működjön, jó kapcsolatokat kell kialakítani az egyes közszolgáltatókkal, valamint egyszerűen működtethető, biztonságos, felhasználó-barát online rendszereket kialakítani.

2.2. Számlakibocsátás

A Ht. 32/A. § (1) i) pontja szerint a Koordináló szervezet szedi be a közszolgáltatási díjat, amely a szolgáltatást igénybe vevő ügyfelek részére számlakibocsátással történik. A központi adatbázis létrehozása és a megfelelő számlázási program feltétele annak, hogy a számlák határidőre elkészüljenek és a postázás időben megtörténjen.

Számlakibocsátás során a jogszabályban meghatározott egységes számlatükör alkalmazása kötelező. Az új számlázási rendszer alapját az egységes alapokra átkonvertált, korábban 170 szolgáltató által alkalmazott díjrendszer képezi. A számlák nyomtatását, borítékolását, postázását – mivel a törvény szerint erre negyedévente kerül sor – esetleg alvállalkozónak is ki lehet adni, ha erre saját állandó munkaerőt nem akarnak felvenni. Kérdés az, hogy jogilag lehetséges-e esetleg időben eltolni egy-két-három héttel a számlakibocsátás egy részét, mert akkor nem egyszerre kell több millió számlát kiküldeni, és ez időben elosztható. (Ez valószínűleg jogilag is aggályos, de pénzügyi szempontból sem célszerű lemondani az esedékes bevétel azonnali beszedéséről, amely azután esetleg csak hetek múlva érkezik meg a bankszámlára.)

2.3. Díjbeszedés, díjbehajtás

A Ht. 32/A. § (1) j) pontja szerint a Koordináló szervezet kezeli a közszolgáltatás keretében keletkező kintlévőségeket. Ennek keretében kerül sor a lakossági díjhátralékok behajtására is, amelyek adók módjára behajtható köztartozásnak minősülnek. A Ht. 52. § (1) – (6) bekezdése tartalmazza a díjhátralékkal kapcsolatos szabályokat. Eredménytelen felszólítás esetén (30 nap) a követelés jogosultjának bejelentése alapján, 45 nap elteltével a NAV gondoskodik a hátralék adók módjára történő behajtásáról, melyet azután átutal a követelés jogosultjának. A hátralékok túlnyomó része a felszólítás, illetve a behajtási eljárás eredményeként beszedhető, egy kisebb része viszont behajthatatlan. Számolni kell azzal, hogy a díjbehajtás során komoly adminisztratív feladatok merülnek fel, fontos, hogy a határidők (30 és 45 nap) leteltével haladéktalanul történjenek meg a szükséges lépések, azaz a kísérlet a hátralék beszedésére.

2.4. A központi adatbázis és a számlázási rendszer létrehozásával kapcsolatos eddigi tapasztalatok

Nyilvánvaló volt, hogy a közös egységes adatbázis (ügyfél nyilvántartás) és számlázási rendszer létrehozása rendkívüli nehézségekkel járó hatalmas szakmai feladat, amely néhány hét alatt nem megoldható. Ehhez szerény becslés szerint optimális esetben 6–12 hónap, vagy még ennél több idő is szükséges lehet. Az országos központi rendszer kialakítása és bevezetése még mindig nem történt meg. A Koordináló szervezet 6 hónapos csúszás után – belátva a helyzet tarthatatlanságát és ezzel beismerve a szakmai kudarcot – 2016 IV. negyedévében a helyi közszolgáltatókat bírta meg a díjak beszedésével. Így a régi számlázási rendszerek felhasználásával – már a Koordináló szervezet nevében – megkezdődött a felhalmozódott díjhátralékok beszedése.

2.5. Ügyfélszolgálati tevékenység megszervezése

A Ht. 53. § (1) bekezdése szerint „A közszolgáltató az ingatlanhasználó önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladattal kapcsolatos bejelentéseinek intézése, panaszainak kivizsgálása, orvoslása és az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladattal kapcsolatos általános tájékoztatásnyújtás biztosítása érdekében a székhelyén ügyfélszolgálatot működtet.” (22. Ügyfélszolgálat)

(2) A közszolgáltató ügyfélszolgálatán és a honlapján mindenki számára ingyenesen hozzáférhetővé teszi többek között [Ht. 53. § (2)]:

- a) a minősítési engedélyt,
- b) az alkalmazott hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjakat,
- c) a közszolgáltatási területre vonatkozó adatokat,
- d)
- e) a lomtalanítással kapcsolatos adatokat, információkat, valamint
- f) az alvállalkozóra vonatkozó közérdekű adatokat – ha a közszolgáltató alvállalkozót alkalmaz –,
- g) ¹⁶³ az általa megkötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést és annak módosítását.

A közszolgáltató az elkülönített hulladékgyűjtés ösztönzése érdekében a lakosságot az elkülönített hulladékgyűjtés feltételeiről a közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló kormányrendeletben meghatározott módon tájékoztatja. [Ht. 53. § (3)]

A fenti szabályok tehát arra kötelezik a közszolgáltatót, hogy továbbra is tartson fenn ügyfélszolgálatot, annak ellenére, hogy a díjbeszedés, díjbehajtás kikerült hatásköréből. Az ügyfélpanaszok túlnyomó része viszont a számlázással, díjbeszedéssel, behajtással kapcsolatos. Ha ezeket a tevékenységeket a jövőben a Koordináló szervezet végzi, akkor hogyan történhet meg az ezzel kapcsolatos panaszkezelés?

Mivel a közszolgáltatóknak kötelező ügyfélszolgálatot fenntartani, lehetne közös ügyfélszolgálati tevékenység, amely kiterjedhetne a számlaproblémákra, panaszkezelésre is. Ez esetben szoros együttműködés kialakítása, esetleg a közszolgáltató részére csak betekintésre hozzáférhető számlázási adatbázis (módosítási lehetőség nélkül) szükséges.

Ha külön ügyfélszolgálati hálózat kialakításra kerülne sor a koordinációs szervezet részéről, akkor az csak központi telefonos ügyfélszolgálat lehet, mert újabb helyi irodák felállítása horribilis költséggel volna megoldható és évekig tartana. (Viszont a telefonos ügyfélszolgálatok hatékonysága és lakossági megítélése a tapasztalatok alapján nagyon rossz.)

2.6. Haszonanyag értékesítés átvétele, megszervezése

A Ht. 46. § (2) Az (1) bekezdés alapján meghatározott díjalapot csökkenteni kell a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához biztosított költségvetési, önkormányzati támogatással, továbbá a hulladék hasznosításából vagy hasznosítás céljára történő értékesítéséből származó bevétellel. (21. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj)

A 69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése szerint „A szolgáltatási díjban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás teljes közvetlen költsége megtérítésre kerül, így a haszonanyag értékesítéséről a Koordináló szerv gondoskodik úgy, hogy a közszolgáltató valamennyi haszonanyagot köteles a Koordináló szerv által kijelölt szervezetnek átadni.” (4. A koordináció szabályai) A haszonanyag-értékesítésből eredő bevétel a Koordináló szervet illeti meg. [69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet 4. § (2)]

Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól szóló 69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet 4. §-a szerint a hasznosítható anyagok, másodnyersanyagok értékesítése a jövőben a Koordináló szervezet jogosult.

A közszolgáltatók által eddig változó eredménnyel bonyolított haszonanyag értékesítés megszervezése, átvétele jelentős feladat lesz. A hasznosítható hulladék, vagy másodnyersanyag értékesítés átvétele a mintegy 170 közszolgáltatótól rengeteg munkával és költséggel fog járni, azzal együtt, hogy az első időszakban nem számíthatunk jelentős árbevételre, mivel jobbra nagyon sok kis tételről van szó. Nyereségre esetleg csak hosszabb távon lehet számítani.

Félő, hogy a közszolgáltatók hosszú távon nem lesznek érdekeltek abban, hogy a legkisebb költséggel a legnagyobb mennyiségű, jó minőségű haszonanyagot állítsanak elő és segítsék annak legjobb áron történő értékesítést. Igyekeznek majd minél kisebb energiát és költséget fordítani erre és minél előbb megszabadulni a várhatóan csökkenő mennyiségű, gyengülő minőségű haszonanyagtól. Mivel a bevétel nem az övék, sőt a bevétel csökkenti saját bevételeiket, nem lesznek érdekeltek a hasznosítható anyagok előállításában, főleg ha a haszonanyag előállításával kapcsolatos többletköltségeiket esetleg nem tudják majd érvényesíteni.

A nemzeti hulladékgazdálkodási stratégiai célok megvalósítása veszélybe kerülhet, ha a hulladékhasznosítás aránya nem növekszik jelentős mértékben. Érdemes lenne megvizsgálni külön megállapodások megkötésének lehetőségét az egyes közszolgáltatókkal, annak érdekében, hogy biztosítani tudjuk a feltételeit a haszonanyag előállítás növekedésének.

3. A hulladékgazdálkodási ágazat finanszírozási nehézségei

A korábbi évekhez képest 2013–14-ben jelentősen romlott a hulladékgazdálkodási ágazat finanszírozási helyzete. (Nagy György 2010) A kialakult kritikus finanszírozási helyzet az elmúlt két évben semmit sem változott, sőt a Koordináló szervezet belépésével még súlyosbodott is. (Szabó, 2015) A központi díjbeszedés kudarca, a bevételek elmaradása miatt átmeneti, de súlyos finanszírozási zavarok jelentkeztek az ágazatban már 2016. II. félévében is. Számíthatunk arra, hogy a finanszírozási modell gyökeres átalakítása nélkül ezek a nehézségek akár hosszabb távon is fennmaradhatnak és további kudarccokat eredményeznek a szakpolitika implementációjának területén.

3.1. A Koordináló szervezet belépése a finanszírozási rendszerbe

A Koordináló szervezet 2016-os belépése megváltoztatta az ágazat eddigi finanszírozási modelljét. Az új szervezet legfontosabb feladatai közé tartozik a közszolgáltatási díjak beszedése, valamint a közszolgáltatók finanszírozása. A beszedett díjakból, valamint egyéb forrásokból finanszírozza az egyes helyi közszolgáltatók működési és fejlesztési kiadásait, költségeit. A rendelkezésre álló joganyag alapján egy meglehetősen bonyolult visszaosztási rendszer körvonalai bontakoznak ki, amelyben külön szerepel a napi működés költségeinek finanszírozása és a szükséges fejlesztések forrásainak biztosítása. A jogalkotó nem ad részletes útmutatást ennek konkrét kialakítására vonatkozóan, ez implementációs szempontból vizsgálva jelentős szabadságot biztosít a jogalkalmazók részére – esetünkben a Koordinációs szervezet részére. Ennek számos előnye mellett az a hatalmas kockázata, hogy az implementáció sikeréért végül kizárólag a jogalkalmazó lesz majd

felelős. Holott, az esetleges kudarc oka ebben az esetben elsősorban a négy éve halmozódó (de valójában 6 éves) ágazati finanszírozási hiány lesz, melyet elsősorban a rezsicsökkentés, valamint a lerakási illeték bevezetése idézett elő.

Persze vannak más kockázatok is, amelyek különösen a kezdeti időszakban okozhatnak komoly implementációs nehézségeket.

- Mikorra sikerül-e a központi adatbázisokat megfelelő szinten létrehozni?
- Mikorra sikerül a számlázási rendszert megfelelő szinten működőképessé tenni?
- Sikerül-e megszervezni a számlázási panaszok hatékony kezelését?
- Sikerül-e a leghatékonyabb megoldást megtalálni a díjhátralékok, kintlévőségek behajtására?
- Sikerül-e kidolgozni azt a mindenki által elfogadott módszertant (algoritmust), amellyel a közszolgáltatók folyamatos finanszírozására megoldható?
- Hogyan fogjuk ellenőrizni a közszolgáltatók szakmai működését, költségigényeik megalapozottságát?
- Hogyan oldjuk meg az átmeneti finanszírozási problémákat, likviditási nehézségeket? (A bevételek mindig később realizálódnak, mint a kötelezettségek.)
- Hogyan történik a fejlesztési igények értékelése, elbírálása?
- Hogyan történik a fejlesztések finanszírozása, megvalósítása, ellenőrzése?
- Lesz-e elegendő számú, megfelelő kompetenciával rendelkező szakember mindezen feladatok ellátásához?

Ezek csak a napi feladatokhoz kapcsolódó kockázatok, a korábban említett finanszírozási hiány kalkulációjára vonatkozó előzetes számítások alapján részletes kockázatelemzést javasolnék arra vonatkozóan, hogy esetleg ez a hiány mekkora nagyságrendű lehet (éves szinten akár 50 milliárd, halmozottan esetleg 2-300?), ebből mennyi az, amit feltétlenül pótolni kell abban az esetben, ha továbbiakban sem kerül sor díjemelésekre. Ha lehetőség van díjemelésre, akkor az, milyen nagyságrendű lehet, az mennyiben fedezi az ágazat finanszírozási szükségleteit. (Ebben az esetben mekkora állami támogatásra lenne szükség?)

Nem beszéltünk még a másik legfontosabb kérdésről, a nemzeti szintű stratégia és az ahhoz kapcsolódó hulladékgazdálkodási terv folyamatos (rendszeres) felülvizsgálatáról és a szükséges intézkedések kidolgozásáról.

A koordinációs szervezet működését illetően megfogalmazott kockázatok mellett várható az is, hogy rendszer szereplőinek anyagi érdekeltsége jelentősen átalakul. Mint gazdálkodó szervezet, eddig minden közszolgáltató abban volt érdekelt, hogy költségeit csökkentse, bevételeit növelje. Az új helyzetben a közszolgáltatók bevételeiket úgy tudják majd növelni, ha elszámolható költségeiket növelik. Minden szereplő abban lesz érdekelt, hogy a saját tevékenységét felértékelje, hogy minél több költséget tudjon elszámoltatni és jóvá íratni magának. Nyereségről nem is beszélhetünk, hiszen non-profit közszolgáltatók vesznek részt, amelyek csak a tényleges költségeik megtérítésre tarthatnak igényt. A többi szereplő esetében sem látom, kinek lesz valódi érdeke a hatékonyság, vagy a fajlagos költségek csökkentése. Megjósolható a további veszteségnövekedés, amelyet aztán a Koordinációs szervezet, és ha az nem akkor majd a kormány lesz kénytelen kifizetni, ha nem akar súlyos botrányt.

Az ágazat indokolt költségeinek pontos felmérése alapján első lépésben meg kell határozni a hiány mértékét. Ha ténylegesen felmerül és azonosíthatóvá, pontosan számíthatóvá válik az ágazat finanszírozási hiánya, akkor az egyensúly helyreállítása érdekében intéz-

kedési tervet kell kidolgozni. Az egyensúly helyreállítása hosszútávon elkerülhetetlen és szükséges. A finanszírozási hiányt természetesen díjemeléssel kellene kompenzálni, ha ez nem lehetséges, akkor ideiglenesen szóba jöhet a költségvetési támogatás, vagy az eddig már beszedett lerakási illeték visszaforgatása, ha még el nem költötték másra.

3.2. A közszolgáltatók finanszírozásának módszertana

Az új szabályozás legkritikusabb pontja a közszolgáltatók finanszírozása, melyet a jövőben Koordináló szervezet biztosít majd, és amelyet a beszedett díjakból kellene fedezni. Az erre vonatkozó jogszabályi előírások a következők:

„Ht. 32/A. § (1) Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat keretében az állam...

i) beszedi a közszolgáltatási díjat és kifizeti a közszolgáltatóknak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) által meghatározott szolgáltatási díjat.” (Átruházott hatáskörben a Koordináló szervezet feladata.)

„Ht. 47/A. § (6) A miniszter rendeletben állapítja meg a beszedett közszolgáltatási díj felosztásának elvét. A miniszter a Koordináló szerv javaslatának figyelembevételével rendeletben állapítja meg a Koordináló szerv által fizetendő szolgáltatási díjat.”

„69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet 3. § (2) A Koordináló szerv

a) előkészíti az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervet (a továbbiakban: OHKT) és nyomon követi az abban foglaltak végrehajtását,

b) javaslatot tesz a közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszternek (a továbbiakban: miniszter) a szolgáltatási díj, a díjkalkulációs feltételek, a díjmegfizetés rendjének, a közszolgáltatási díj-felosztás elvének meghatározására vonatkozóan,”

Összefoglalva a Koordináló szervezet javaslata alapján a felelős miniszter – a közszolgáltatási díjak mellett, melyet a Koordináló szervezet szed be – meghatározza a közszolgáltatási díj-felosztás elvét és a szolgáltatási díj mértékét is, melyet ugyancsak a Koordináló szervezet fizet ki a közszolgáltatóknak.

Ez hatalmas szakmai feladat és felelősség, melynek kockázata túlnyomórészt a Koordináló szervezet vezetését terheli. A rendelkezésre álló nyilvános joganyag alapján nehéz megállapítani, hogy milyen módszertan és algoritmusok szerint történik majd a közszolgáltatási díj megállapítása és a beszedett díjak felosztása, melynek révén a helyi közszolgáltatók tevékenységének finanszírozási háttere biztosítható.

A kiindulási pont alapvetően a közszolgáltatók adatszolgáltatása, amely alapját képezi mind a díjmegállapításnak, mind a díjfelosztásnak. A díjmegállapítás e pillanatban nem aktuális, hiszen a jelenleg érvényes díjak beszédése fog megtörténni, mindaddig, amíg a szakminiszter nem dönt a díjak megváltoztatásáról. Erre vélhetően 2017-ben sem kerül sor, várhatóan a 2018-as választásokig nem lesz díjmelés.

Mivel a hazai hulladékgazdálkodási rendszer működéséért 2016. április 01-je után a Koordinációs szervezet felelős, a legégetőbb probléma a díjfelosztás és a közszolgáltatók részére fizetendő szolgáltatási díjak mértékének mielőbbi meghatározása, mert a közszolgáltatók napi működésének fedezetét folyamatosan biztosítani kell. Az első kifizetések becslésem szerint június hónapnál tovább nem halogathatók, a közszolgáltatók többsége nem rendelkezik annyi likviditási tartalékkal, hogy három hónapnál tovább képes legyen saját működési kiadásait bevételek nélkül önállóan finanszírozni. (Természetesen a legelső feladat a számlakibocsátás és az első bevételek mielőbbi realizálása. Az hogy a törvény negyedéves számlázási ciklust ír elő önmagában növeli a likviditási nehézségeket. A leg-

több helyen eddig kéthavi, esetleg havi számlázás működött, amely egyenletesebb cash-flow-t és kevesebb átmeneti finanszírozási problémát okozott a közszolgáltatóknál, nem beszélve a lakossági terhek egyenletesebb elosztásáról.)

A díjfelosztás elveinek meghatározása újabb alkotmányossági aggályokat vethet fel. A díj felosztás elvileg azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló bevételeket valamilyen (normatív) elosztási rendszer (algoritmus) kertében felosztjuk az egyes feladatok és szereplők között. Amennyiben a közszolgáltató adatszolgáltatása szakmailag korrekt és megfelel a törvényi előírásoknak, akkor részére ki kell fizetni a ténylegesen felmerült költségeket, abban az esetben is, ha az érintett közszolgáltatási területéről beszédett díjak azt nem fedezik. Ha ez egyes területeken többletkiadást eredményez, akkor más területeken viszont kevesebbet kell fizetnünk. Felmerül a kérdés, hogy mely szolgáltatóktól vehetünk el, és melyeknek fogunk biztosítani többlet-finanszírozást. (A hódmezővásárhelyi közszolgáltató önkormányzat részére készített tájékoztatása szerint több százmillióس többletbevétellel számolnak az új rendszerben, ha ez igaz, akkor felmerül a kérdés, kik kapnak majd kevesebbet?)

Egyáltalán, lehet-e kevesebbet visszaosztani, mint amit beszédett a Koordináló szervezet, a közszolgáltató indokolt költségei alapján megállapított közszolgáltatási díj kiszámlázásával? Nagyon valószínű, hogy a jelenlegi jogi környezet erre nem biztosít lehetőséget, akkor viszont hosszú távon miből finanszírozzuk az egyéb költségeket, többek között a Koordinációs szervezet működési kiadásait.

Térségek és egyes közszolgáltatók szerint differenciált finanszírozás esetén borítékolhatók a szakmai (és politikai) konfliktusok, jogviták. Akik rosszabbul járnak – kevesebbet kapnak vissza, mint a közszolgáltatási területükön realizált díjbevétel (esetleg Budapest, vagy a 75 000 lakosnál kisebb régiók közszolgáltatói) – perelni fognak, és talán nem is eredménytelenül. Pervesztesség esetén – a jelentős szakmai tekintély és presztízs veszteség mellett – komoly pénzügyi veszteség is felmerül majd.

Már a közszolgáltatási díjmegállapítás módszertani vizsgálatánál is felmerült, hogy szakmailag meglapozottabb lehetne – a közszolgáltatók adatszolgáltatása alapján – ágazati statisztikai elemzésekkel fajlagos költségek, egységköltségek kalkulációja, amelyek segítségével nemcsak a díjak meghatározása, de a díjfelosztás és közszolgáltatók finanszírozásának kalkulációja is megoldható lenne. Ebben az esetben is az igazolt természetes mutatók alapján lehetne meghatározni a közszolgáltatók részére visszaosztott szolgáltatási díjat. (Hasonló lehet az a módszertan is, amelyre ugyancsak a hódmezővásárhelyi közgyűlésben hangzott el utalás, mely szerint helyi közszolgáltatók finanszírozásának számítása egy alapidj és 18 korrekciós tényező alapján fog történni.)

Attól tartok, ezek a szakmai módszerek nincsenek összhangban a jelenlegi jogi szabályozással, amely egyes részeiben csak kereteket, támpontokat, homályos utalásokat tartalmaz, más területeken viszont indokolatlanul részletes és merev. További jogi (alkotmányossági) vizsgálatokat igényelne, annak a kérdésnek eldöntése, hogy van-e mód arra, hogy ne külön-külön történjen meg az egyes közszolgáltatók elszámolása, a működési költségeik visszaosztására vonatkozóan. Egy általánosan alkalmazható normatív rendszer lényegesen leegyszerűsítene nem csak az elszámolásokat, de a szakmai felügyeletet és az ellenőrzést is. Nem arra ösztönözná a közszolgáltatókat, hogy minél nagyobb költségeket próbáljanak meg elszámoltatni, viszonylag alacsonyabb teljesítmények mellett. Éppen ellenkezőleg, költségcsökkentésre, mennyiségi és minőségi teljesítménynövelésre, a környezetvédelmi stratégiai célok megvalósításra ösztönözná a kulcsszereplőket.

Összefoglalás

Implementációs szempontból összességében az állapítható meg, hogy a hazai hulladékgazdálkodási politikában a mai napig nem került sor a világos, konzisztens célok meghatározására, továbbra is hiányozik a megfelelő kommunikáció, az egyeztetés a szakmával. A koncepció látszólag átgondolatlan, úgy tűnik a nyilvánvalóan előre látható következmények várható hatásait sem vizsgálták. Az újabb ötletek, megoldások legalább ugyanannyi, vagy még több problémát vetnek fel, mint amennyit megoldanak.

Ahogy az előre látható volt a Koordináló szervezet nem tudta létrehozni a teljes hazai ügyfél állományt tartalmazó központi adatbázist, ebből következően a központi díjbeszedést sem volt képes megvalósítani, nem beszélve a többi jogszabályban meghatározott, kevésbé látványos feladatáról. Több hónapos csúszással, félévvel a határidő lejárta után a közszolgáltatókat bízták meg, hogy a régi rendszer felhasználásával – a Koordináló szervezet nevében – számlázzák le az elmaradt közszolgáltatási díjakat. Az elmaradt díjakat 2016 IV. negyedévében egyszerre zúdították a lakosságra, nem sokkal karácsony előtt, és hogy ne legyen feltűnő kéthetente érkeztek az újabb számlák. Nincs információnk arról, hogy a fizetési hajlandóság milyen volt és a kintlévőségek hogyan alakultak ezt az időszakot követően. Valószínűsíthetően jelentősen megnövekedtek.

Természetesen a bevételek elmaradása miatt a közszolgáltatók finanszírozására sem volt fedezet. Ez tovább súlyosbította az ágazat amúgy sem kielégítő finanszírozási helyzetét. A közszolgáltatók többsége rövid lejáratú hitelekkel, önkormányzati kölcsönökkel, átmeneti támogatásokkal vészelte át az eddigi finanszírozási hiányt. Vélhetően a számlázások beindulása után megkezdődik a közszolgáltatók működési kiadásainak valamilyen szintű finanszírozása a koordináló szervezet részéről.

Az új hulladékgazdálkodási koncepció és az erre épülő kiigazítási kísérlet még mindig arra a korábbi téves feltételezésre alapul, hogy sok pénz van a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásban, és ha azt központosítjuk, és újra elosztjuk, akkor jut is marad is. Valóban sok milliárdos a bevétel, de sokkal több a kiadás. Az utóbbi 3 évben jelentős forráskivonás (rezsicsökkentés, lerakási illeték, stb.) történt az ágazatban, az EU hulladékpolitika nagyra törő céljait ebből nem lehet fedezni. A negyedik éve halmozódó hiány egy részét legalábbis előbb vagy utóbb valakinek vissza kell pótolni. Tartalék nincs! Vagy a lakosság fizet, vagy a költségvetés! (Itt van még a lerakási illeték is, ami talán visszaforgatható lehetne!)

Kutatásom során igyekeztem mindenre kiterjedő, átfogó elemzést adni a hazai hulladékpolitika implementációjának alakulásáról és ezen belül elsősorban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatások pillanatnyi helyzetéről, valamint a szakpolitika új elemeinek várható hatásairól. Sajnos csak az eddig nyilvánosságra hozott anyagok, források álltak a rendelkezésemre, ez megnehezítette esetenként lehetetlenné tette a teljesen pontos, részletes és megalapozott szakmai vélemény kialakítását. Igyekeztem a helyzetértékelésen túl szakmai megoldásokat, módszereket, javaslatokat is megfogalmazni, amelyek relevanciáját a rendelkezésemre álló információk megalapozottsága határozza meg.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Keczer Gabriella (2014): A felsőoktatási szakpolitikák implementációjának sikerét meghatározó tényezők. In: Az egyetemek szerepe, irányítása és működése a 21. században: Felsőoktatási tanulmányok, Egyesület Közép-Európa Kutatására, Szeged
- Matland (1995): Synthesising the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict

- Model of Policy Implementation. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, p. 145–174.
- Nagy György(2010): A települési hulladék kezelésének jellemző költségviszonyai, a szolgáltatás gazdasági összefüggései a közszolgáltatók szemszögéből (tanulmány) Köztisztasági Egyesülés, 2010. március.
- Sabatier–Mazmanian (1979): *The Conditions of Effective Implementation*(tanulmány)
- Sabatier (1986): *Top-Down and Bottom-Up Models of Implementation Research*. In: *Journal of Public Policy* 6 (Jan.) p. 21–48.
- Szabó Ferenc (2014): A hulladékgazdálkodás új törvényi szabályozása In: TAYLOR Gazdálkodás- és szervezéstudományi folyóirat. A Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására Közleményei 2014/1–2. szám VI. évf./1–2. szám No. 14–15. pp. 572–580. Szeged, 2014 ISSN 2064-437X
- Szabó Ferenc (2015): A jogi szabályozás ellentmondásosságának hatásai a magyarországi hulladékgazdálkodási politika implementációjára TAYLOR Gazdálkodás- és szervezéstudományi folyóirat. A Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására Közleményei 2015/1–2. szám VII. évf./1–2. szám No. 18–19. pp. 355–364, ISSN 2064-4361 Szeged, 2015.
- Szabó Ferenc (2015): A finanszírozási feltételek hiányának hatása a magyarországi hulladékgazdálkodási politika implementációjára Közép-európai Közlemények 2015/3 VIII. évf. 3. szám No. 30. pp. 121–132. ISSN1789-6339
- Van Meter, Van Horn (1975): *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. In: *Administration and Society* 6. (Feb. 1975) p. 445–488.